

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen opintosuunta

YMPÄRISTÖARVOT VERKOSTOSSA
Case Hämeenlinnan henkilökuljetusten yhdistämishanke

Annika Perttunen
Pro Gradu-tutkielma HALYAS99
ohjaajat: Jouni Häkli, Pekka Jokinen

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

PERTTUNEN, ANNIKA: Ympäristöarvot verkostossa
Case Hämeenlinnan henkilökuljetusten yhdistämishanke

Pro Gradu-tutkielma, Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen opintosuunta
64 sivua + 1 liitesivu

Elokuu 2016

Tämä tutkimus käsittelee ympäristöarvoja ja sitä kuinka ne toteutuvat kuntatyössä Hämeenlinnassa. Koska asioista ja ongelmista on tullut monimutkaisia ja monialaisia, ei virkamies tai poliitikko selviä päätöksenteosta ilman eri alojen asiantuntijoita ja heistä koostuvaa verkostoa. Edustuksellisessa demokratiassa kuntalainen saa äänensä kuuluviin valitsemansa edustajan kautta, mutta minua kiinnostaa kuinka kuntalaisen ympäristöarvot ovat mukana arjen päätöksissä. Luottamushenkilöt määrittelevät suuret linjat ja tekevät arvovalinnat, kuten esimerkiksi linjaavat kuinka ympäristö arvona huomioidaan päätöksissä. Tämä metahallinta tapahtuu pääosin resurssien jaon kautta, mutta myös strategioiden ja niitä tarkentavien ohjelmien avulla. Näistä jälkimmäisiin kohdennan kiinnostukseni tässä tutkimuksessa.

Tarkastelen ympäristöarvojen toteutumista esimerkitapauksen kautta. Esimerkkinä toimii Hämeenlinnan kaupungissa käynnissä oleva henkilökuljetusten yhdistämishanke. Hanke valikoitui ympäristöarvojen tarkastelun kohteeksi sen ollessa tyypillinen hanke joka sattui käynnistymään sopivaan ajankohtaan, mutta myös koska sillä on ilmeisiä ympäristölle edullisia vaikutuksia. Havainnoin hankkeen palaveria ja kokosin tutkimusaineiston haastattelemalla viittä avainhenkilöä. Sisällönanalyysin avulla pääsin kiinni ilmiöön.

Henkilökuljetusten yhdistämishankkeen ympäristöarvo koettiin päälleliimattuna, eikä strategiaan kirjattujen ympäristöarvojen nähty ohjaavan hankkeen päätöksentekoa punaisena lankana. Ympäristöarvojen toteutumisen esteeksi mainittiin taloudellisten hyötyjen suurempi merkitys, sekä kiire. Hämeenlinnassa ympäristölle hyvien päätösten läpivieminen vaatii näkökulman muutosta. Ympäristöargumentilla ei päästä tahdottuun lopputulokseen, mutta perustellen esim. terveyden ja hyvinvoinnin kannalta, ympäristöarvot toteutuvat paremmin. Toimijan henkilökohtaisilla ympäristöarvoilla ja niihin sitoutumisella on suuri merkitys lopputuloksen kannalta. Strategian arvoja toteutetaan eri tasoilla erilaisella ymmärryksellä.

Avainsanat: Verkostot, ympäristöarvot, strategia, metahallinta

Sisällysluettelo:

	sivu
1. Johdanto	4
1.1 Miksi verkostojen toiminta on kiinnostavaa?	4
1.2 Hämeenlinnan kaupunki ja ympäristöarvot päätöksenteossa	6
1.3 Kestävä kehitys mukana	10
1.4 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset	11
2. Teoreettinen viitekehys	11
2.1 Demokratia ja muutos	11
2.2 Governance ajattelun kehitys	13
2.3 Verkostot	14
2.4 Uhka demokratialle?	17
2.5 Strategiat ja metahallinta	21
3. Aineisto ja menetelmät	24
3.1 Aineistonkeruun menetelmät	24
3.1.1 Havainnointi	24
3.1.2 Teemahaastattelu	28
3.2 Aineisto	30
3.3 Sisällönanalyysi	32
4. Empiirinen analyysi	34
4.1 Kaupunkistrategian ympäristöarvo	34
4.2 Strategian ja ohjelman ohjaavuus	40
4.3 Verkostomaisen työtavan haasteet	45
4.4 Todelliset arvot	51
4.5 Tutkimuksen luotettavuus	55
5. Johtopäätökset ja jatkotutkimuskohteet	57

6. Lähteet	62
7. Liitteet	65
LIITE 1 Haastattelupohja	65

1. Johdanto

1.1 Miksi verkostojen toiminta on kiinnostavaa?

Julkisen politiikan kohteena olevat ongelmat ovat muuttuneet yhä vaikeammiksi. Ongelmien ratkaisu on monimutkaistunut ja ketjuuntunut. Koska ongelmat ovat niin monimutkaisia, on kunnilla ja muilla toimijoilla suuria vaikeuksia ratkaista niitä yksin, ja heistä on tullut enemmän toisistaan riippuvaisia. Tästä seurauksena verkostomainen toiminta on yleistynyt. Tilanteen kaoottisuus ajaa toimijat hakemaan uudenlaista ratkaisua yhdessä neuvottelemalla. (Haveri & Pehk 2008, 31) Tässä kaoottisessa toimintaympäristössä tehdään päätöksiä päivittäin. Miten käy pehmeille arvoille, kuten ympäristö?

Nykypäivän politiikka on laaja-alaista ja vaatii asiantuntijoita mielipiteineen eri aloilta mukaan päätöksentekoon. Yksittäinen poliitikko ei ole joka alan asiantuntija, vaan joutuu luottamaan ja turvautumaan päätöksenteossaan virkamiesten sekä muiden asiantuntijoiden mielipiteisiin ja puheisiin. Päätöksiä pienistä ja suurista asioista tehdään verkostoissa, joissa eri alojen asiantuntijat ja virkamiehet yrittävät löytää ratkaisuja uudenlaisiin haasteisiin. Kysymys kuuluukin, ovatko kuntalaisten arvot mukana näissä verkostoissa? Kuntalaisten arvomaailmani tulisi olla mukana poliittisina arvoina, suuntaa ohjaavina strategioina ja ohjelmina, mutta kuinka tämä metahallinta toteutuu arkipäivän päätöksenteossa ja kuntatyössä?

Parhaimmillaan toteutuessaan edustuksellisessa demokratiassa poliittinen päätöksentekijä toimii kuntalaisen äänenä. Poliittisella päätöksentekijällä on ohjauskeinoinaan suurempien linjojen ja arvojen toteuttamiseen strategiat ja niitä tarkentavat ohjelmat. Koska tiedeyhteisössä on herännyt kysymys siitä, onko valta kuitenkin siirtynyt liiaksi poliittiselta päätöksentekijältä virkamiehelle, kiinnostaa minua tämä tutkimuksessani. Kysyn haastatteluissani sekä poliitikoilta, että virkamiehiltä heidän käytännön kokemuksiaan aiheesta. Tämän tutkimuksen puitteissa en kuitenkaan pysty ottamaan kantaa siihen, liittyykö äänestysinnon lasku,

uskon hiipuminen edustuksellisen demokratian toteutumiseen ja vallan mahdollinen siirtyminen virkamiehille toisiinsa.

Sen sijaan tutkin ympäristöarvojen huomioon ottamista ja toteutumista kaupungin suunnittelu-, päätöksenteko- ja valmistelujärjestelmässä. Aloitin selvitykseni ottamalla selvää millaisia ympäristöä koskevia arvoja on nostettu esiin Hämeenlinnan kaupunkistrategiassa ja Kestävä elämäntapa -ohjelmassa.

Tarkasteluikkunana tutkimuksessani toimii henkilökuljetusten yhdistämishanke, joka juuri sopivasti käynnistyi Hämeenlinnan kaupungissa tutkimusta aloittaessani. Minua kiinnostaa uudenlainen verkostomainen toimintatapa ja sen suhde edustukselliseen demokratiaan. Yritän ymmärtää, kuinka yhteinen etu, eli tässä tapauksessa kaupunkistrategiaan kirjatut ympäristöarvot tulevat huomioiduiksi tämän verkoston päätöksissä.

Strategialla ja ohjelmilla pyritään metahallitsemaan, mutta onko se toimiva keino, vai jäävätkö strategian arvot käytännön ratkaisujen ja kustannuskysymysten jalkoihin? Kiinnostavaa on myös, onko kuntalaisten valitsemilta poliitikoilta valta siirtynyt liikaa toimivaltaisille virkamiehille, jolloin strategiaan kirjattujen arvojen toteutuminen on tämän metahallinnan keinon, strategialla ohjaamisen, varassa.

Valta kiehtoo aina. Kenellä valta oikeasti on, onkin toinen kysymys. Tässä tutkimuksessa yritän päästä selvittämään vallan sijaintia tämän päivän tavallisessa kunnallisessa hankkeessa. Onko valta samassa paikassa kuin vastuut päätöksistä ja näkevätkö toimijat hankkeen ympärillä sen ongelmana?

Verkostohallinnalla voidaan ymmärtää monenlaisia hallinnan verkostoja. Omassa tutkimuksessani käsitys verkostosta on laaja ja viittaankin termillä tutkimassani tapauksessa kaikkiin vapaaehtoisesti mukana oleviin toimijoihin.

1.2 Hämeenlinnan kaupunki ja ympäristöarvot päätöksenteossa

Valitsin tutkimukseni kohdekaupungiksi Hämeenlinnan, koska olen asunut Hämeenlinnassa nyt 20 vuotta. Itselleni se on siis kotikaupunki, mutta tutkimuksen näkökulmasta ei mitenkään erityinen. Kohteeksi olisin voinut yhtä lailla valita minkä tahansa suomalaisen keskisuuren kaupungin. Tutkittavan kohteen ja haastateltavien henkilöiden lähellä olo teki tutkimuksen käytännön järjestelyistä minulle helpompia.

Hämeenlinnan on keskisuuri kaupunki Suomen väestöllisessä keskipisteessä. Tammikuussa 2009 tapahtuneen kuntaliitoksen myötä kaupungin väkiluku nousi noin 68000 asukkaaseen (31.12.2014: 67976). Samalla Hämeenlinnan kaupunkimainen luonne muuttui. Liittyneiden kuntien myötä kaupungin reuna-alueiden pitkät välimatkat tulivat osaksi Hämeenlinnaa. Harva asutus ja pitkät välimatkat asettavat omat haasteensa kuntapalveluiden tuottamiselle. "Hämeenlinnan kaupungin visio on olla historiastaan elinvoimaa ammentava kaunis ja kodikas kulttuurikaupunki Suomen sydämessä." (www.hameenlinna.fi luettu 22.07.2016).

Hämeenlinnan kaupunkistrategia 2014-2020

Tutkiessani sitä kuinka kuntalaisen ympäristöarvot ovat mukana oman kunnan päätöksissä, on strategia tärkeässä roolissa. Strategiassa määritellään mitä yleinen etu, tässä tapauksessa ympäristöarvo, tarkoittaa Hämeenlinnassa. Hämeenlinnan kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupunkistrategian kesäkuussa 2013 vuosille 2014-2020, ja uutta visiota tehdää vuonna 2016. Tässä kaupunkistrategiassa on kirjattu Hämeenlinnan kaupungin päätöksenteossa toteutettavat arvot. Kaikessa toiminnassa arvostetaan yhdenvertaisuutta ja yhteisöllisyyttä. Asukaslähtöisyys ja palveluhenkisyys ovat myös nähty niin tärkeiksi arvoiksi, että ne on kirjattu strategiaan. Samoin luovuus ja rohkeus. Yhdeksi Hämeenlinnan kaupungin tärkeimmäksi toteutettavaksi arvoksi on kirjattu kestävä elämäntapa, eli juuri se ympäristöarvo jonka toteutumisesta päätöksenteossa olen kiinnostunut. (Hämeenlinnan kaupunki 2016)

Kestävän elämäntavan arvo pitää sisällään sellaisia tekijöitä kuten: kaupunkia rakennetaan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullisesti. Huolehdimme rakennetusta ympäristöstä ja säilytämme puhtaan luonnon myös tuleville sukupolville. (Hämeenlinnan kaupunki 2016)

Kaupunkistrategiaan on jokainen arvo avattu vielä tarkemmin. Kuvan 1 taulukoissa kerrotaan mikä on tällä ympäristöarvolla saavutettava päämäärä, millaisilla keinoilla päämäärä on saavutettavissa, ja millaisilla mittareilla toteutumista voidaan seurata. Kaikkien Hämeenlinnan kaupungin arvojen osalta samanlaiset taulukot ovat pdf muodossa saatavilla samassa asiakirjassa, johon on linkki kaupungin nettisivuilta.

Päämäärä	Kriittinen menestystekijä	Mittarit
Hyvä ympäristö ja kestävä kaupunkisuunnittelu	1. Kokonaisvaltainen, ennakoiva ja kestävä maankäytön suunnittelu	1. Kantakaupungin ajantasainen yleiskaava valmis 2. Rakennusluvien käsittelyaika 3. Aluekehityshankkeet etenevät suunnitellusti 4. Joukkoliikenteen matkat/asukas 5. Kevyen liikenteen suunnitelma laadittu ja sen toteutusta seurataan
	2. Hallittua kasvua tukeva tonttitarjonta, monipuoliset asumismahdollisuudet ja tarkoituksenmukaiset palveluverkot	1. Vapaiden tonttien määrä suhteessa kysyntään 2. Asukaskysely (uusi kysymys: tonttitarjonta) ja asiakastytyyväisyyskysely tontin saaneille 3. Asumisohjelma laaditaan valtuustokaudella 4. Lähipalvelut määritellään valtuustokaudella 5. Kaupungin toimintojen monipuolinen ja tehokas käyttö (käyttöasteen kasvu)
	3. Ympäristö- ja energialainnovaatioiden käyttöönotto ja uuden teknologian hyödyntäminen	1. Uusien energiamuotojen ja teknologioiden käyttöönotto ja seuranta 2. Ominaisenergiakulutuksen mittaaminen ja säästöjen kertymisen seuranta kaupungin kiinteistöissä (9% vuoteen 2020 mennessä 2013 tasosta) 3. Tehdään jäteluokartoitusta kaikkiin kunnan kiinteistöihin 4. Kaupungin kiinteistöjen sekajätteen määrä vähenee vuosittain
	4. Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, terveellinen elinympäristö ja vesistöjen puhtaus	1. Ilmanlaatu (kaupungin ilmanlaatuomistus) 2. Hiilidioksidipäästöt (vähentämistavoite 20% vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasosta, toteutumista seurataan) 3. Ympäristötilinpäätös laaditaan 4. Vesistöjen tila (Vanajavesikeskusten mittarit ja uimavesien laatu) 5. Uusi kysymys asukaskyselyyn (kokevatko kuntalaiset tämän päämäärän asialta)

Kuva 1: Ympäristöarvo kirjattuna kaupunkistrategiassa

Kestävä elämäntapa-ohjelma

Hämeenlinnan kaupungin arvoista tämän tutkimuksen kohteena on kestävän elämäntavan arvon toteutuminen päätöksenteossa. Kaupunginhallituksen tekemää kaupunkistrategiaa tarkentaa Kestävä elämäntapa-ohjelma. Sen tarkoituksena on

myös edistää ympäristösitoumusten toteuttamista ja toimeenpanoa. (Hämeenlinnan kaupunki 2016)

Hämeenlinnan kaupungissa oli vuonna 2012 yritys saada strategian ympäristöarvot paremmin käytännön päätöksentekoon mukaan. Apuna käytettiin EU-rahoitteista Kymppi-hanketta, jonka tulokset ovat mukana Kestävä elämäntapa -ohjelmassa kuvan 2 muodossa. Kehittämispalveluiden Kymppi-hankkeen keihäänkärjet (4kpl) suunniteltiin Aalborgin sitoumuksen pohjalta. Energiapihin Hämeenlinnan, toimivan ekoarjen, kestävästi kuluttavan Hämeenlinnan ja kestävä liikunnan edistämisen tarkoituksena oli toimia käytännön apuvälineinä kuntatyötä tekeville.



Kuva 2: Keihäänkärjet Kestävä elämäntapa -ohjelmassa

Aalborgin sitoumus

Hämeenlinnan kaupunki sitoutui vuonna 2004 noudattamaan Aalborgin sopimusta, joka sitouttaa Eurooppalaiset kaupungit noudattamaan kestävä kehityksen periaatteita. Sopimuksen toteuttamiseksi nimettiin 2007 työryhmä, joka laati toimenpide-ehdotukset Hämeenlinnalle. Kaupunginhallitus linjasi kestävä

kehityksen keskeiseksi toimintaperiaatteeksi osana strategista kehittämistä ja kaupunkisuunnittelua lokakuussa 2007. Viimeksi sitoumuksen nykytilaa on kartoitettu tutkimuksella syksyllä 2013. (www.hameenlinna.fi luettu 11.02.2016) Tämän tutkimuksen kannalta Aalborgin sitoumus on peruskivi, johon Hämeenlinnan kaupungin ympäristöarvot nojaavat.

Case: Henkilökuljetusten yhdistämishanke

Tarvitsin tutkimukseni tarkasteluikkunaksi hankkeen verkostoineen. Aloitellessani tutkimustani, alkoi Hämeenlinnan kaupungissa tämä henkilökuljetusten yhdistämishanke. Koska tarkoitukseni oli tutkia nimenomaan ympäristöarvojen toteutumista verkostoissa, valitsin tämän kohdalle osuneen, sen ilmeisten ympäristöön liittyvien vaikutusten vuoksi. Hanke voisi silti yhtä hyvin olla mikä tahansa hanke, koska samat yhteiset arvot pitäisi näkyä kaikissa kaupungin päätöksissä. Hain ja sain Hämeenlinnan kaupungilta tutkimusluvan toteuttaa tutkimukseni haastatteluin ja havainnoimalla hankkeen palaverissa.

Kesäkuussa 2014 Hämeenlinna, Hattula ja Janakkala tekivät päätöksen hankkeen käynnistämisestä. Henkilökuljetusten yhdistäminen hyväksyttiin seudulliseksi yhteishankkeeksi. Hankkeen tavoitteena on tehdä malli, jonka avulla tulevaisuudessa suuri osa henkilökuljetuksista tehdään yhdistetysti käyttäen hyväksi avointa joukkoliikennettä sen eri muodoissa. Hämeenlinnassa avoimessa joukkoliikenteessä ajaa normaalin bussiliikenteen lisäksi palvelulinja Seiska, sekä kyläbussit Lammilla, Rengossa, Kalvolassa, Tuuloksessa ja Hauholla. Tavoitteena on luoda seudullinen järjestelmä, joka kattaa kaikkien kolmen kunnan henkilökuljetukset jo nyt seudullisesti toimivan avoimen joukkoliikenteen lisäksi.

Henkilökuljetukset kattavat koulukuljetukset, ikäihmisten ja vammaisten päivätoimintakuljetukset, sekä vammaispalvelulain (VPL) ja sosiaalihuoltolain (SHL) mukaiset kuljetukset. Avoin joukkoliikenne on julkisin kulkumuoto. Se kuljettaa joukkoja ja aikataulut ovat julkisia. Avointa joukkoliikennettä hyödyntäen matkustus on edullisinta matkustajaa kohden. Mitä yksilöidympiin matkoihin siirrytään, ja

erityisesti VPL- ja SHL-kuljetusten osalta, sen suuremmiksi matkakustannukset nousevat matkojen kohdistuessa rajatusti yksilöön.

Hankkeen merkittävin tavoite on kustannussäästön hakeminen yhdistämällä henkilökuljetuksia ja siirtämällä niitä mahdollisimman paljon avoimen joukkoliikenteen hoidettavaksi. Tavoitteena on myös avoimen joukkoliikenteen ja sen verkoston kehittäminen seudullisesti, sekä organisaatio- ja toimintamallin luominen.

Kaikki kolme kuntaa ovat olleet mukana alusta saakka, eikä kokoonpano ole muuttunut. Isäntäkuntana ja koollekutsujana hankkeessa toimii Hämeenlinna. Hanke aloitettiin huhtikuussa 2015 ja vuoden lopulla sitä päätettiin jatkaa vuodelle 2016.

Hankkeen kulut jaetaan kolmen kunnan kesken asukasluvun suhteessa:

Hämeenlinna 73,7%, Janakkala 16,7% ja Hattula 9,6%. Kuluvana vuonna Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri on päättänyt osallistua hankkeen tuloksen, kyytikeskuksen hankintaan. He eivät ole mukana hankkeessa, mutta hankinta tehdään yhdessä. Keväällä 2016 hanke on edennyt vaiheeseen, jossa valmistellaan kyytikeskuksen hankintaa ja joukkoliikenne- ja henkilökuljetusyksikön käynnistämistä.

Hanke toteutuessaan vähentää kuljetusten kustannuksia, mutta sillä on myös ympäristövaikutuksia vähenevän liikenteen myötä. Lisäksi joukkoliikenteeseen panostaminen toteuttaa Kymppi-hankkeen yhtä keihäänkärkeä, kestävän liikkumisen edistämistä. Hanke tuo strategiatyötä käytäntöön.

1.3 Kestävä kehitys mukana

Yritysten kestävinä pitämät kilpailuedut ovat murtuneet ja markkinat kohtaavat uusia haasteita. Tässä uudessa tilanteessa strategioista vastaavat johtajat ovat kiinnittäneet huomionsa uudenlaiseen kestävyysajatteluun (sustainability). Kestävän kehityksen yleistyminen on tosiasia ja se huomioidaan siitä huolimatta, että panostamisen kestävään kehitykseen uskotaan yleisesti lähinnä heikentävän yritysten kannattavuutta. Selvitysten mukaan kuitenkin liiketoimintamallit jotka

painottavat esim. tuotteiden turvallisuutta ja elinkaarta, vaikuttivat positiivisesti liiketoiminnan menestykseen. Vaikka arvomaailma on muuttunut ja kestävästä kehityksestä puhutaan paljon, on sanoista tekoihin vielä matkaa. Toistaiseksi asiasta mieluummin puhutaan kuin sille tehdään jotain. Julkisissa organisaatioissa kestävyysasiat ovat vielä vaikeammin ratkaistavissa kuin yrityksissä. Niissä vaikuttavat usein eri suuntiin vetävät poliittiset, sosiaaliset, ideologiset ja kulttuuriset suuntaukset. (Santalainen & Baliga 2015, 24–28) Julkisia organisaatioita, kuten Hämeenlinnan kaupunkia sitovat kuntalaisten arvot. Nämä ympäristöarvot pyritään toteuttamaan päätöksenteossa ohjaamalla toimijoita strategioin ja ohjelmin.

1.4 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimus selvittää sitä kuinka strategian ja ohjelmien avulla ympäristöarvot saadaan mukaan kunnalliseen päätöksentekoon Hämeenlinnassa. On kiinnostavaa onnistuuko arvojen vieminen käytäntöön suunnitellusti.

Tutkimukseni pääkysymys on:

- Miten Hämeenlinnan kaupunkistrategian ympäristöarvot toteutuvat Hämeenlinnassa, henkilökuljetusten yhdistämishankkeessa?

Tarkentavia tutkimuskysymyksiä ovat:

- Miten toteutuu Hämeenlinnan kaupungin ympäristöarvojen tuominen arjen kuntatyöhön strategioiden ja ohjelmien avulla?
- Millaisia erityisiä haasteita ympäristöarvojen toteutumiselle tuo verkostomainen toimintatapa?
- Ovatko ympäristöarvot “päälleliimattuja” vai todellisia?

2. Teoreettinen viitekehys

2.1 Demokratia ja muutos

Demokratia tarkoittaa monille jotain kauan sitten päätettyä ja pysyvää. Koska kuitenkin ympäristömme on muuttunut, haastaa se myös käsityksiämme

demokratiasta. Olemme siirtymässä aikaisempaa monimutkaisempaan ja moniulotteisempaan demokratian malliin. Äänestämiseen ja edustamiseen perustuva demokratia on olennaista ja antaa poliittiselle yhteisölle institutionaalisen tuen, mutta on nykypäivän tarpeiden näkökulmasta riittämätöntä. Demokratia ei ole pysyvää, vaan koko ajan uudelleen muotoutuvaa. Sitä muovaa jatkuva kriisi. (Pyykkönen & Kauppinen 2015, 340–351)

Edustuksellisen demokratian kriisistä ja muutoksesta kertoo myös vähenevä äänestysinnostus.

Pierre Rosanvallo on nimittänyt uuden demokratian muodon vuorovaikutusdemokratiaksi, jossa pyritään kaikkien mukanaoloon, eli kaikki osallistuvat julkiseen keskusteluun. Tämä on uutta yleisyyttä. Edustuksen ajatus irtautuu vaalihakkesta vuorovaikutuksessa, joka on jatkuvasti käynnissä oleva prosessi. Demokratia vaihtaa paikkaa kansalaisyhteiskuntaan ja kansalaisilmaisun tavat muuttuvat ja moninaistuvat. Vuorovaikutusdemokratia merkitsee kyseenalaistamista, perustelujen vaatimista ja vaihtoehtojen esittämistä. Kysymys on tiedonvaihdosta vallanpitäjien ja yhteiskunnan välillä. Tehokas kommunikaatio tuo vallan lähemmäksi kansalaisia ja he tuntevat tulevansa kuulluiksi.

Asiantuntijatiedon merkityksen kasvaminen on yhteiskuntamme ominainen piirre, eikä sitä voida sivuuttaa kun pyritään kehittämään demokratiaa. Samalla tavalla kuten edustuksellisessa demokratiassa vaaleilla valitut puhuvat kansan nimissä, puhuvat kansan nimissä myös tuomarit ja virkamiehet, koska he toteuttavat kansan säättämiä lakeja. Tämä funktionaalinen edustuksellisuus täydentää proseduraalista. (Pyykkönen & Kauppinen 2015, 356–358)

2.2 Governance ajattelun kehitys

Käsitettä hallinta (governance) on vaikeaa tyhjentävästi kääntää suomen kielelle. Governance sanaa käytetään kun kuvataan ja tehdään ymmärrettäväksi julkisessa hallinnossa tapahtuvaa muutosta, mutta yhtä lailla silloin kun tarjotaan malleja hallinnon uudistamiseen. Monissa maissa muutos hallinnosta hallintaan on

kehityssuunta, joka on empiirisesti todennettavissa. Tälle muutokselle tyypillisiä piirteitä ovat suoraviivaisen hierarkkisen hallintojärjestelmän pilkkoutuminen monimutkaisemmaksi verkostomaiseksi kokonaisuudeksi, uudenlaisten hallintajärjestelmien syntyminen ja vallan uudelleenjakko eri hallinnon tasojen välillä. Hallinta-ajattelussa on kyse siitä, että nähdään ettei julkinen hallinto enää kykene ohjaamaan taloutta ja yhteiskuntaa yksin, vaan on riippuvainen yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Yhteiskunnalliset ongelmat ovat monimutkaistuneet, eikä yksinkertaisilla ratkaisuilla niitä enää pystytä selvittämään.

Hallinnassa keskeisiä ovat kysymykset siitä kuinka kunnan elinkeinoja kehitetään tehokkaasti ja innovatiivisesti, kuinka ratkaistaan sosiaalisia ja turvallisuuteen liittyviä ongelmia, tai kuinka vaikutetaan ympäristön kestäväan kehitykseen. Hallinta-ajattelu nähdään joskus vastareaktionä muutoksille paikallistasolla, mutta erityisesti uudelle julkisjohtamiselle (NPM). Hallintaan nähdään kuuluvan institutionaalisten ja hallinnollisten rajojen ylittäminen. Se muodostuu erilaisista yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteista sekä uudenlaisista johtamisen ja ohjauksen välineistä. Edellytyksenä voidaan pitää eri osapuolten välistä ymmärrystä tilanteissa joissa tavoitteet ja toimintakulttuuri voivat olla hyvin erilaisia. On olemassa erilaisia mielipiteitä siitä minkä ymmärretään olevan hallintaa. Onkin helpompaa tutkia hallintaa tapauskohtaisesti ja hieman väljemmillä kriteereillä. Koska mikään käsitys ei ole vakiintunut, voidaan hallinta nähdä myös uudenlaisena vapaaehtoisuudesta lähtevänä horisontaalisena yhteistyönä eri toimijoiden välillä, välittämättä siitä ovatko toimijat julkiselta sektorilta, yksityiseltä sektorilta tai kolmannelta sektorilta. (Haveri & Pehk 2008, 15–16)

B Guy Peters kirjoittaa tästä muutoksesta artikkelissaan From Easy Answers to Hard Questions (2002). Julkishallinnon luonne on muuttunut perinteisestä julkishallinnosta (Public Administration) kohti uutta julkisjohtamista (NPM) ja hallinta-ajattelua (Governance). Muutoksen takana on pyrkimys toiminnan tehostamiseen ja luotettavuuden lisäämiseen. Muutos lisää tarvetta myös uudenlaiseen johtajuuteen. Uudessa julkisjohtamisessa on omaksuttu yksityisen sektorin toimintamalleja ja

työntekijöitä ja johtajia on vastuutettu enemmän, kun taas verkostoissa toimiminen edellyttää avointa keskustelua ja neuvottelukulttuuria.

Yhteiskunnan muutoksen myötä myös eri intressiryhmät huomioidaan päätöksenteossa eri tavalla kuin ennen. Uusi julkisjohtaminen korostaa yksityisen sektorin roolia, kun taas hallinta-ajattelussa sidosryhminä nähdään myös kolmannen sektorin toimijat. Peters kysyy, millaisia päätöksiä voidaan saada aikaan yhteensovittamalla niin monenlaisia erilaisia intressejä? Yksityisen ja julkisen sektorin luonne ovat kuitenkin hyvin erilaisia. Yksityisellä sektorilla toimintaa ohjaa todella vahvasti tuloksellisuus. Kuinka pitkälle julkisen sektorin toimintaa voidaan muuttaa siihen suuntaan hyvinvointivaltiossa, ja millainen on yhteiskunnan rooli tulevaisuudessa? (Peters 2002, 153–183)

2.3 Verkotot

Verkostohallinnasta puhutaan silloin kun hallinnassa keskeisessä asemassa ovat verkostot kolmesta perusvaihtoehdosta (verkotot, markkinat, hierarkiat). Verkostot mahdollistavat organisaatioiden välisen koordinoinnin ja mahdollistavat eri toimijoiden osallistumisen hallinnan prosesseihin. Useat tutkijat ovat nostaneet esille kysymyksen verkostohallinnan demokraattisesta toiminnasta ja oikeudenmukaisuudesta. Verkostohallinnassa ei ole takuita demokratiasta, toisin kuin parlamentaarisessa demokratiassa. Perinteisessä edustuksellisessa demokratiassa valta ja vastuu kuuluvat samalle toimijalle, mutta verkostoissa valtaa voivat käyttää toimijat ilman vastuuta. Koska verkostot ovat itseohjautuvia, voivat ne haastaa tai vastustaa julkista hallintoa. Ongelma syntyy kun verkostot ohjaavat omien mieltymystensä mukaan poliitikkoja. Samalla kun hallinto tarvitsee verkostoja haasteiden ratkaisemisessa, näkee se verkostojen vaikeuttavan politiikan harjoittamista. Itseohjautuvan verkoston ohjaamisen vastauksena nähdään metahallintoa. Verkostojen toimintaa manipuloidaan silloin pelisäännöillä tai resursseilla metahallitsijan tavoitteiden suuntaiseksi. Verkostojen ja hierarkioiden välinen raja ei ole selvä. Verkostot voivat kehittyä hierarkioiden alla. Verkostot voidaan myös nähdä olevan jonkinlainen hierarkian esiaste, josta kehittyy hierarkia.

Verkostot eivät toimi ilman johtamista, mutta juuri johtaminen kehittää niitä kohti hierarkiaa. Niin kauan kuin verkostojen toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen, eikä jonkun toimijan vallankäyttöön, voidaan kuitenkin puhua verkostoista. (Haveri & Pehk 2008, 19–25)

Verkostohallintaa koskevan tutkimuksen ensimmäinen sukupolvi keskittyi tutkimaan muutosta, sitä että jotain uutta on tapahtumassa. Se oli kiinnostunut kuinka ja miksi hallinnan verkostoja syntyi, ja mikä oli niiden ero hierarkkiseen hallintoon. Tutkimuksissa haluttiin selvittää kuinka verkostot toimivat. Nyt tutkimuksen toinen sukupolvi tahtoo selittää hallintaverkostojen syntyä, toimintaa ja kehittymistä edelleen, mutta on kiinnostunut myös siitä, milloin verkosto onnistuu tai epäonnistuu? Uudet tutkimukset ovat kiinnostuneita siitä, miten julkiset toimijat voivat ohjailla verkostoja, eli mitkä ovat meta-hallinnan keinot? Toinen sukupolvi pohtii verkostohallinnan mahdollisia ongelmia ja mahdollisuuksia myös demokratian näkökulmasta. (Haveri & Pehk 2008, 19–25) Mielenkiintoisimpana näen metahallinnan keinojen ymmärtämisen sekä demokratian haasteiden ja mahdollisuuksien löytämisen.

Kamenskyn (2015, 127) mukaan verkostojen johtamisella ymmärretään sen tarkoittavan taitoa rakentaa verkostoja, mutta yhtä tärkeä osa verkostojen johtamista on ihmisten johtaminen, eli vuorovaikutustaidot. Vaikka johtaja olisi taitava rakentamaan verkostoja, mutta vuorovaikutus osapuolten välillä ei toimi, jää verkostojen hyöty puolitiehen. Menestykseen vaaditaan win-win -tilanteita. Samalla tavalla myös toisin päin: Vaikka vuorovaikutus toimisi, mutta verkosto on koottu väärin, ei toivottua tulosta synny. Kukaan ei menesty yksin. Vuorovaikutusta voidaan siis pitää johtamisen, strategian tai osaamisen taikka niiden kaikkien tärkeänä elementtinä.

Arto Haveri ja Teele Pehk (2008) ovat tutkineet verkostoja tutkimuksessaan Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Tutkimus tuo osaltaan lisää tietoa siitä, millaisia ongelmia ja mahdollisuuksia verkostoihin sisältyy kunnan johtamisen ja demokratian näkökulmasta. Kunnissa erilaiset muodolliset, tai

vähemmän muodolliset verkostot ovat yleisiä silloin kun suunnitellaan ja valmistellaan myöhemmin päätöksentekokelemissä vahvistettavia poliittisia päätöksiä. Verkostohallinnasta on tullut kunnan johtamisessa päivittäistä todellisuutta. Verkostojen kautta tapahtuvassa hallinnassa ei sinällään ole mitään uutta, mutta nyt verkostohallinnan toimintamuodot ovat yleistyneet myös julkisen politiikan toteuttamisessa. Verkostomainen toimintatapa ymmärretään keinona vastata muuttuvan maailman haasteisiin, mutta sekä tutkijat että toimijat kunnallishallinnossa ovat esittäneet epäilyksensä sen tehokkuudesta ja demokraattisuudesta.

Haverin ja Pehk:n mukaan paikallisen hallinnan verkostoista löytyy koko ajan enemmän akateemisia opinnäytetöitä ja tutkimuksia, mutta paljon ei vielä tiedetä millaisia ovat kuntien toimintatavat ja roolit verkostoissa. Saatavilla olevia tutkimuksia on vähän, tai ne ovat hyvin rajattuja. (Haveri & Pehk 2008, 9–11) Tämä tutkimukseni vastaa osaltaan tähän haasteeseen. Ei niinkään kokoamalla olemassa olevia rajattuja tutkimuksia, vaan tuomalla uuden rajatun tutkimuksen muiden joukkoon. Ehkä myöhemmin nämä erilliset rajattujen tutkimusten tulokset kertovat meille jotain suuremmasta kokonaisuudesta.

Haveri ja Pehk (2008, 11–12) näkevät demokratian samalla tavalla kuin itse sen omassa tutkimuksessani käsitän. Haverin ja Pehk:n mukaan edustuksellinen demokratia toteutuu verkostohallinnassa silloin, kun kuntalaisten arvot toteutuvat metahallituissa verkostoissa. Kuntalaisten arvoja edustavat demokraattisesti valitut edustajat. Verkostot ovat siis demokraattisia silloin, kun ne toteuttavat demokraattisesti valittujen valtuustojen määrittämiä arvoja.

Kuntajohtamisessa verkostohallinta voidaan ymmärtää kolmella eri tapaa. Se on vaikuttamista yksittäisten ja itsenäisten verkoston osien toimintaan joko ulkoa tai sisältä käsin, se voi olla organisaatioiden välinen neuvottelujärjestelmä, tai sillä voidaan tarkoittaa sosiaalisten verkostojen kautta vaikuttamista. Näistä oman tutkimukseni tapauksessa kyseessä on keskimmäinen. Verkostohallinta näyttäytyy organisaatioiden välisenä neuvottelujärjestelmänä. Organisaation alkavat neuvotella yhteisestä intressistä yleensä keskinäisen riippuvuuden perusteella. Tyypillistä on,

kuten tässäkin Hämeenlinnan henkilökuljetusten yhdistämishankkeeseen liittyvässä tutkimuksessa, että kunnat alkavat neuvotella yhteistyöstä esimerkiksi seudun liikennejärjestelyjen edistämiseksi. Yhteistyötä tekevät organisaatiot muuttavat omaa toimintaansa vapaaehtoisesti, jotta verkoston yhteinen päämäärä saavutetaan. Tyypiesimerkki neuvottelujärjestelmästä on kuntien välisen yhteistyön tilanne, jossa kunnat hakevat uudenlaista tapaa järjestää jokin tai jotkut palvelut yhdessä. Koska erilaiset muutoshankkeet ja uudistukset yleistyvät koko ajan kuntien toiminnassa, on verkostohallinnan merkitys kasvanut. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä yhteistyöneuvotteluista tuli toistaiseksi näkyvin verkostohallinnan muoto. (Haveri & Pehk 2008, 69)

Kaisu Anttonen on tutkinut ympäristöpolitiikan toteutumista kaupunkien suunnittelussa. Pelkkä kaupungin ympäristönhallinta ei päättää kaupungin ympäristöasioista, vaan ne voidaan huomioida tai jättää huomioimatta myös muualla. Ympäristöasioista päättäminen ei siis tapahdu yhdessä paikassa, vaan ympäristön näkökulma on mukana erilaisissa päätöksentekoprosesseissa strategioiden ja ohjelmien muodossa. (Anttonen 2007, 19)

2.4 Uhka demokratialle?

Jotkut tutkijat väittävät verkostohallinnan lisäävän demokraattisuutta panospuolella, kun ihmiset osallistuvat aktiivisemmin päätöksentekoprosesseihin, kuin aikaisemmin edustuksellisessa demokratiassa. Samoin tuotospuolella, koska päätösten laatu paranee ja toimeenpano tehostuu. Kaikki eivät kuitenkaan usko tähän, vaan kehityksen pelätään kulkevan juuri vastakkaiseen suuntaan. Verkostosuhteet perustuvat vaihdolle eivätkä käskytykseen, jolloin poliittiset päättäjät ovat yhdenvertaisia muiden toimijoiden kanssa. (Haveri & Pehk 2008, 26–27)

Perinteisessä demokratian toteutumisessa tärkeää on panosten, prosessin sekä lopputuotteen kontrolli. Verkostohallinnassa vastuullisuutta arvioidaan lähinnä lopputuotteen kannalta. Suurimmat hallintaverkostojen ongelmat korostuvat kun tarkastellaan ovatko verkoston toimijat keskenään samanarvoisia ja samalla tavalla

vastuullisia. Ongelmina nähdään myös kilpailu rajallisista resursseista, erilaiset intressit ja koordinoinnin puute. Edustuksellisella hallinnolla ja avaintoimijoilla on myös erilaiset roolit ja erilainen pääsy tietoon. Samanarvoisuutta voi vähentää kansalaisen ja edustuksellisen hallinnon erilainen mahdollisuus tietoon. Koska poliittisissa prosesseissa on mukana ei-valittuja toimijoita, korostuu tarve koordinaatiomekanismeille, jotka huomioivat erilaiset intressit eri toimijoiden välillä. Jos itseohjautuvat verkostot eivät ole vastuuvollisia, saattaa käydä niin, että päätökset tehdään vahvimman toimijan (esim. yksityinen toimija) intressien mukaan. (Haveri & Pehk 2008, 26–27)

Erik-Hans Klijn ja Chris Skelcher (2007) esittelevät artikkelissaan Democracy and Governance networks: compatible or not? Neljä väitettä (conjecture), jotka kuvaavat erilaisia tulkintoja demokratian ja hallinnan verkostojen välisestä suhteesta. Näillä tulkinnoilla he tahtovat tuottaa uusia ajattelutapoja ja tutkimusta. Tulkinnat voivat myös auttaa ymmärtämään demokratian ja verkostojen välisten suhteiden ongelmia. Tulkinnat toimivat kokeellisina apuvälineinä keskustelussa. Nämä neljä tulkintaa ovat: yhteensopimaton (incompatibility), täydentävä (complementary), siirtymä (transitional) ja välineellinen (instrumental). Tulkinnat eivät kuvaa kehitysvaiheita, vaan auttavat ymmärtämään luokittelun avulla vallitsevaa tilaa. Yhteensopimaton ja täydentävä tulkinta ovat toistensa vastakohdat. Siirtymä kuvaa siirtymistä hallinnan muodosta toiseen. Välineellinen tulkinta on ihan omassa lokerossaan, jossa verkostot nähdään poliittisten päämäärien saavuttamisen välineinä.

Ensimmäisessä yhteensopimaton tulkinnassa korostuu perinteinen päätöksenteon tapa. Tulkinta korostaa politiikan asemaa ensisijaisena ja näkee verkostot uhkana. Ongelmana nähdään erityisesti vallan jakautuminen monitasoisessa järjestelmässä. Kritiikkiä tämä tulkinta saa siitä, että se näkee päätöksenteon yksinkertaisempänä kuin mitä se todellisuudessa on. Toinen, täydentävä tulkinta on edelliselle täysi vastakohta. Siinä yhteiskunnan monimutkaisiin ongelmiin haetaan ratkaisua avaamalla nykyiset areenat uusille toimijoille kuten järjestöille ja kansalaisille. Näin saadaan parempaa tietoa kansalaisten tarpeista ja mieltymyksistä. Verkostot täydentävät edustuksellista demokratiaa ja tuovat uutta, laajempaa tietoutta

päätöksentekoon. Kolmas, siirtymä tulkinta kuvaa tilannetta kun poliittinen järjestelmä on menettämässä merkitystään ja puolueiden jäsenmäärät ovat laskussa. Edustuksellinen demokratia ei ole enää pätevin hallinnan keino. Uuden ja vanhan toimintatavan välillä on jännite, joka kertoo pitkään jatkuneesta muutoksesta yhteiskunnassa.

Tutkimukset osoittavat uudenlaisten osallistumisen muotojen lisääntyneen. Se kertoo siirtymisestä hallinnosta hallintaan (Governance). Uudet vaikuttamisen tavat eivät istu kivuttomasti edustukselliseen demokratiaan, vaan aiheuttavat ristiriitoja poliittisesti valittujen tahojen kanssa. Ristiriitaista usein on se, että poliitikot itse aloittavat ja kannustavat uudelaiksiin toiminnan muotoihin ja ymmärtävät vanhan toimintatavan riittämättömyyden. Samalla he itse ovat kuitenkin uusien toimintatapojen toiminnan suurin este pelätessään menettävänsä vallan verkostoihin. Edustuksellisen demokratian ja verkostojen ongelmat liittyvät yhteiskunnan muutoksiin. Päätöksenteosta on tullut monimutkaista ja kaikilla toimijoilla on omat arvonsa. Siirtymä tulkinnassa yleinen etu onkin vieras käsite. Poliitikon rooliksi tulee ohjata ja antaa toiminnalle kehykset. Ratkaisujen etsiminen on arvoista neuvottelua ja poliitikon tulee tehdä tästä mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää.

Neljännessä, välineellisessä tulkinnassa verkostot ovat tehokas keino saavuttaa hallinnollisten toimijoiden päämääriä. Vahvat hallinnolliset toimijat lisäävät verkostojen avulla tuotantokykyään ja jakavat julkista politiikkaa monimutkaisessa maailmassa. Poliittinen toimija on mukana luomassa tai muokkaamassa verkostoa. Hallinnollisen toimijan edut ovat suhteellisen pysyviä ja olemassa jo ennen verkoston luomista, ilman mitään laajempaa sidosryhmien osallistumista. Verkostot tarjoavat välineen jäsentää panoksia ja lopputuloksia poliittisesta prosessista niin, että niiden asettuminen hallitsevien agendojen puolelle on lisääntynyt. Vastuun hajautuminen ei ole ongelma kun poliittiset viranhaltijat osallistuvat vahvasti verkostojen luomiseen ja toimintaan.

Kuten sanottu, tulkinnat eivät ole sijoitettavissa aikajanelle, eikä voida sanoa suoraan että olisimme menossa jossain tietyssä vaiheessa ja mihin suuntaan. Kaikki

ulottuvuudet voivat olla olemassa samaan aikaan erilaisissa tilanteissa ja vuorovaikutussuhteissa. Nämä tulkinnat voivat kuitenkin antaa yhden työkalun asian ymmärtämiseen. Mietittäessä oman kuntaorganisaation suhdetta edellä mainittuihin tulkintoihin, voidaan apun käyttää kolmea kysymystä: Missä on valta? Mikä on poliitikon/virkamiehen rooli? Miten yleinen etu ymmärretään? (Klijn & Skelcher 2007, 587–608)

Myös Karin Hansen kirjoittaa 2005 ilmestyneessä artikkelissaan edustuksellisen hallinnon ja verkostohallinnan välisestä suhteesta. Hansen näkee että tulevaisuudessa perinteinen hallinto ja verkostot toimivat demokraattisena hallintamallina, joka perustuu tiiviiseen vuorovaikutukseen ja tasavertaisuuteen. Poliitikkojen rooli tällöin olisi toimia aktiivisina yleishallitsijoina verkostojen ytimissä ja voisivat käyttää toimivaltaansa metahallinnan kautta. Hansen näkee molemmat instituutiot tarpeellisina, eikä verkostojen ole tarkoitus korvata perinteistä hallintoa. Artikkelissaan Hansen esittää poliitikot demokraattisina vallankäyttäjinä, jotka toimisivat verkostoissa ikään kuin vartijoina. Hän kuitenkin esittää mielenkiintoisen kysymyksen siitä, voiko verkostohallintaa olla olemassa ilman hierakkista hallintoa? Voiko verkostoihin luottaa arkipäivän päätöksenteossa niin, että demokratia toteutuu? Tästä perinteisen hallinnon ja verkostojen yhdessä toimimisesta Hansen käyttää termiä yhteishallinta.

Merkittävin haaste yhteishallinnassa on kysymys tasapuolisuudesta. Kuka on oikeutettu olemaan mukana verkostoissa niin, että demokratia toteutuu tasapuolisesti. Yleensä verkostoihin mukaan valikoituu asianosaiset joilla on aiheesta tietoa tai intressi jonkun asian toteuttamiseen. Hansen kysyy, voisiko yksittäinen kansalainen osallistua verkoston toimintaan jos hänellä on asiasta tietoa, osaamista tai kiinnostusta eteenpäin viemiseen? Hansen ei anna kysymyksiin suoria vastauksia, mutta korostaa kuitenkin poliitikon roolia demokratian toteutumisen valvojana. (Hansen 2005, 219–236)

Myös Sørensen ja Torfing (2005) korostavat artikkelissaan poliitikon roolia. Poliitikoilla on, ja heille on annettava merkittävä asema verkostojen

demokraattisuutta legitimoidessa. Poliitikkojen tehtävänä on juurruttaa demokratia verkostoihin aktiivisen metahallinnan kautta. Verkostojen johtaminen ja metahallinta on hyvin haasteellista ja vaatii osaamista ja asiantuntemusta poliitikolta. Onnistuminen tehtävässä riippuu yksittäisen poliitikon osaamisesta, mielenkiinnosta, ajankäytöstä verkostoissa ja siitä, millaisen merkityksen poliitikkoa antaa verkostolle päätöksentekoprosessissa. (Sørensen & Torfing 2005, 195–218)

2.5 Strategiat ja metahallinta

Metahallintaa tarvitaan jotta verkostot toimivat tehokkaasti, mutta myös jotta demokratia toteutuisi niissä. Metahallinnalla tarkoitan verkostoissa ja verkostoilla johtamista. Kunnassa siis koko hallintaverkoston tai sen osien ohjausta. Metahallinnalla saadaan tuloksia vain, jos verkostot toimivat. Haaste metahallinnassa on ohjata verkoston toimintaa tukahduttamatta sitä rajoittamalla toimintaa liikaa. Metahallinnan puute taas voi aiheuttaa sen etteivät verkostot toimi omien konfliktien tai luottamuksen puutteen vuoksi. Valtiot ja kunnat voivat kehystää toimintapolitiikkaa ja resursseja, ne voivat muotoilla instituutioita, edistää verkostojen syntymistä tai osallistua niissä toimintaan. Nämä neljä tapaa ovat metahallinnan peruskeinot. (Haveri & Pehk 2008, 27–30) Tässä tutkimuksessani keskityn tarkastelemaan verkostojen ohjaamista strategioiden ja niitä tarkentavien ohjelmien kautta. Kehusmaan (2010, 227) mukaan tulevaisuuden organisaatio voimaantuu strategiatyöstä, jota se toteuttaa sisäisten ja ulkoisten verkostojensa avulla.

Strategian juuret ovat pitkällä historiassa ja se liittyy kiinteästi sodankäyntiin. Vasta viimeisen viidenkymmenen vuoden aikana strategiaopit ovat siirtyneen talouselämään ja muuallekin. Strategialla ei ole yksiselitteistä määritelmää. Määrittelemisen vaikeus johtuu monesta asiasta. Käsitettä voidaan lähestyä monesta eri näkökulmasta, sitä voidaan tarkastella eri tasoilta ja aina vaikuttaa konteksti, eli toimintaympäristö, asiayhteys ja tilanne. (Kamensky 2015, 15)

Tunnetuilla strategia-ajattelijoiden on seuraavanlaisia määritelmiä: Michael Porterin mielestä strategian ensisijainen tavoite on löytää keinot, joilla voittaa kilpailijat. Henry Mintzberg taas on jakanut strategiakäsitykset viiteen osaan. Hänen mukaansa strategia on tarkoituksellinen suunnitelma yrityksen tulevaisuudesta. Silloin yrityksen toiminta on johdonmukaista, mutta ei välttämättä aina ennalta suunniteltua. Se on näkemys yrityksen tulevaisuudesta ja asema, jonka yritys on tietoisesti valinnut markkinoilla. Se voi olla myös liiketaloudellinen juoni. Nykyaikaisimman määritelmän antaa Mika Kamensky (2000), jonka mukaan strategia on yrityksen tietoinen keskeisten tavoitteiden ja toiminnan suuntaviivojen valinta muuttuvassa maailmassa. Tämä määritelmä pitää sisällään jo osia aikaisemmista, kuten tietoisesti tehdyt valinnat, tärkeysjärjestyksen ja tavoitteet, mutta korostaa muuttunutta maailmaa ja yrityksen muuttuvaa toimintaympäristöä. (Kehusmaa 2010, 13–14)

Strategiatyö ei ole vain johdon tehtävä, vaan johdon tehtävä on saada koko organisaatio tekemään strategiatyötä, joka pitää sisällään sekä strategisen suunnittelun, että toteuttamisen. Organisaatiossa toimivien roolit ovat erilaisia strategiatyön eri vaiheissa, mutta kaikki ovat mukana. Parhaimmillaan strategiatyö on jatkuva prosessi tai toimintatapa. Sen vaiheet kulkevat suunnittelusta laatimiseen, käytännön toteuttamiseen, seurantaan ja arviointiin, sekä lopulta strategian päivittämiseen. Vaiheet eivät ajallisesti seuraa toisiaan, vaan sijoittuvat limittäin ja strategia elää koko ajan. Organisaatio oppii strategiatyön kautta. Strategiatyö prosessina häivyttää perinteisen rajan strategisen ja operatiivisen toiminnan välillä. (Kehusmaa 2010, 15–18)

Monesti operatiivista toimintaa syytetään siitä, että strategia on jäänyt taka-alalle. Mitä on operatiivinen toiminta, joka ei ole strategiatyötä? Parhaimmillaan kaiken organisaation toiminnan tulisi nimenomaan olla strategian toteuttamista. Jatkuva, uudistuva ja elävä organisaatiomalli on ideaalimalli, joka ei juurikaan toteudu käytännössä. Strategiatyö on kasvupolku. Jokainen organisaatio kehittyy oman strategiatyönsä mukana. (Kehusmaa 2010, 15–18)

Strateginen johtaminen on käynyt läpi seuraavat kehitysvaiheet,

1. Suunnittelulähtöinen strategia
2. Johtamislähtöinen strategia
3. Osaamislähtöinen strategia
4. Vuorovaikutuslähtöinen strategia

tullen tähän päivään, jolloin verkostoissa vuorovaikutuksen merkitys on korostettu. Kehitysvaiheet eivät sulje edellistä vaihetta, vaan kyseessä on kehityskaaren jatkumo. (Kamensky 2015, 25)

Strategian toteutumisen ongelmina nähdään mm. se, ettei sen konkreettista toteutumista käytännössä suunnitella, jolloin se ei myöskään toteudu käytännössä. Ongelmat alkavat käytännön hankkeiden ja asioiden priorisointitilanteissa. Strategisia valintoja tehdään ad hoc -tilanteissa ilman yhtenäistä suuntaa ja suunnitelmaa. Päätöksenteko voi silloin olla hyvinkin linjatonta. Strategiasta ei tule konkreettista arkipäivän tilanteissa ilman suunnitelmaa. Arviointi ja seuranta on lähes mahdotonta jos ei ole olemassa suunnitelmaa, johon toteutunutta voisi verrata. Kun strategia on sisällöltään liian ympäröyväksi yksinkertaistettu, eikä toteuttamissuunnitelmaa ole, jää se pelkäksi paperistrategiaksi. Organisaatiossa toimijat muistavat ehkä siitä osia, mutta kokonaisuus ei hahmotu, eikä voida sanoa strategian ohjaavan organisaation toimintaa. (Kehusmaa 2010, 37)

Strategia ei ohjaa toimintaa tehokkaasti jos sitä ei jatkuvasti seurata ja arvioida. Monesti tyydytään seuraamaan toteutumista muutaman mittarin kautta, vaikka strategian toteutumista tulisi seurata kaikkien keskeisten teemojen ja linjausten näkökulmasta. (Kehusmaa 2010, 39)

Julkisyhteisössä, kuten Hämeenlinnan kaupungissa, päätöksentekoa ohjaillaan pääosin resurssien jaolla, mutta suuremmat linjat ja päätöksenteossa toteutettavat arvot on kirjattu Hämeenlinnan kaupunkistrategiaan, jonka toteuttaminen käytännössä on pääosassa tässä tutkimuksessa.

3. Aineisto ja menetelmät

3.1 Aineistonkeruun menetelmät

3.1.1 Havainnointi

Havainnointia käytetään varsin vähän tutkimuksissa, vaikka se on yksi tärkeimmistä ihmisen aineistonkeruumenetelmistä jokapäiväisessä elämässä. Havainnoinnilla voidaan tuottaa tutkimukseen koko aineisto tai vain osia siitä. Tieteellinen tutkimus edellyttää aina myös havainnoinnilta dokumentointia. Tutkimuksessa on määritelty ajanjakso jolta havaintoja kerätään, ei niin, että tutkija muistelee jälkikäteen. Nämä kaksi asiaa tekevät havainnoinnista tieteellisesti pätevän aineistonkeruumenetelmän. (Kananen 2015, 134–135)

Havainnointi sopii erityisesti vuorovaikutuksen ja valtasuhteiden havainnointiin. Havainnointi on haastavaa ja vaatii paljon tutkijalta. Haastatteluilla voidaan palata menneeseen, mutta havainnointi tapahtuu hetkessä ja on ainutkertaista. (Hirsijärvi & Hurme 1995, 18)

Havainnoiva tutkija seuraa kohdeilmiönsä toimintaa. Varsinkin ihmisiin liittyvien prosessien ollessa tutkimuksen kohteena, on havainnointi hyvä työkalu.

Havainnoinnin ongelma on siinä, ettei tutkija monesti tiedä etukäteen mihin tulisi kiinnittää huomiota. Tähän ongelmaan auttaa hyvin määritelty tutkimusongelma ja tieto siitä mitä etsitään. Käyttökelpoinen apuväline havaintojen kirjaamiseen on päiväkirjamenetelmä.

Havainnointia käytetään silloin, jos muilla keinoilla saatu tieto ei ole luotettavaa. Joskus on myös olemassa ns hiljaista tietoa, jota ei muuten tavoiteta. Tutkija tekee tutkimusprosessin aikana paljonkin havainnointia, mutta se on erotettava systemaattisista havainnointitekniikoista. Havainnointia on perusteltua käyttää myös tilanteissa, joissa tietoa ei ole tarpeeksi. Havainnoinnin pohjalta tutkija saa tietoa toteuttaen haastattelunsa. Havainnointi ja haastattelu yhtyvät. Havainnoinnin etuna on tilanteen autenttisuus. Ilmiö tapahtuu reaaliajassa ja oikeassa ympäristössään.

Havainnoinnilla saadaan monipuolista tietoa, mutta kaikki ei ole havainnoitavissa. Esimerkiksi ihmisen ajattelua ei voi havainnoida. Menneeseen aikaan tai tulevaisuuteen liittyvät ilmiöt ovat havainnoinnin ulkopuolella. Samoin ihmisten mielipiteet ja asenteet. (Kananen 2015, 135–136)

Havainnoinnin muotoja ovat: tekninen havainnointi (videotallenteet/internet), online-havainnointi, piilohavainnointi, suora havainnointi, osallistuva havainnointi ja osallistava havainnointi. (Kananen 2015, 137) Näistä omassa tutkimuksessani käytän suoraa havainnointia. Silloin olen mukana seuraamassa ilmiötä niin, että kaikki paikalla olevat toimijat voivat huomata havainnoinnin.

Havainnointi on Uusitalon (1991) toteamuksen mukaan tietoista tarkkailua, ei vain asioiden ja ilmiön näkemistä. Se on havaintojen keräämiseen käytetty tieteellinen perusmetodi. Havainnointi voidaan tehdä laboratorio-olosuhteissa, tai tutkittavan ilmiön luonnollisessa kontekstissa. Laadullisessa tutkimuksessa havaintojen todenmukaisuuden kannalta on etu jos havainnointi tapahtuu ilmiölle luontaisessa ympäristössä. Aineiston keräämisen tapana havainnointi sopii yhtä hyvin määrälliseen tutkimusmenetelmään kuin laadulliseen tutkimusmenetelmään. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa keskitytään jäsennellysti havaintojen määrään. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija osallistuu enemmän tai vähemmän tutkimuskohteensa toimintaan. (Uusitalo 1991) Omassa havainnoinnissani osallistuin vain olemalla paikalla ja seuraamalla tapahtumia.

Aineistoa voidaan kerätä listauksella, eli suunnitella jo etukäteen millaisiin asioihin kiinnitetään huomiota. Tai puhtaasti laadullisessa tutkimuksessa, kuten omassa tutkimuksessani, ensin kerätä havaintoja ja vasta sitten analysoida. Laadullinen tutkimus ei ole lineaarinen, vaan ajoittain joudutaan palaamaan edelliseen vaiheeseen. Syklisyys ja jatkuva reflektointi ovat laadulliselle tutkimusotteelle tyypillisiä ja kuuluvat tutkimuksen validiteetti- ja reliabiliteettikysymyksiin. Laadullisen tutkimuksen kulku on kuin hermeneuttinen kehä, jossa ilmiötä kuoritaan kerros kerrokselta päättyen lopulta totuuteen. (Kananen 2015, 138–139)

Jotta havainnointi on tieteellistä, täytyy havainnot dokumentoida. Mahdollisina muistiinkirjaamistapoina Kumar (2011, 142) listaa narratiivisen kirjaamisen (strukturoidun kirjaamisen (havainnointipöytäkirja) ja arvioivan havainnoinnin. Olen omassa tutkimuksessani soveltanut narratiivista kirjaamista, jolloin kirjaan ylös kaiken mahdollisen. Kirjaaminen pyritään tekemään mahdollisimman autenttisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Havainnoinnissa on kaksi ääripäätä: tiedetään mitä havainnoidaan, jolloin huomio voidaan kiinnittää juuri tähän. Usein ei tiedetä mistä oikein on kysymys, ja koko ilmiö pitäisi pystyä tallentamaan myöhempiä tarkastelua varten. (Kananen 2015, 140) Tutkimuksessani oli jo alusta alkaen selvää että minua kiinnostaa politiikantekoprosessi, ei niinkään tapaamisten sisällöt, jolloin havainnointi oli helppoa kohdentaa prosessiin.

Havainnoinnilla on aina tutkimusjakso, jolloin havainnointia tehdään. Dokumentointiin on laitettava aina paikka ja aika jolloin havainnot on tehty. Oleellista on myös kirjata ylös tilanteeseen liittyvät toimijat ja kuvaus toiminnasta. Havainnot kirjataan ylös ja samalla tutkija tekee aineistosta analyysiä. Analyysin myötä käsitys ja ymmärrys ilmiöstä syvenevät. Samalla hän voi suunnata havainnointiaan sellaisille alueille, jotka auttavat ratkaisemaan tutkimusongelman paremmin. Yleensä havainnointia käytetään kasvatustieteissä tai käyttäytymistieteissä, mutta myös tilanteissa joissa tutkimuksen kohteena on ihmisten toiminta, kuten johtaminen. (Kananen 2015, 142)

Oma havainnointi henkilökuljetusten yhdistämishankkeessa

Pääsin mukaan seuraamaan henkilökuljetusten yhdistämishankkeen palaveria tiistaina 08.09.2015 klo 13-14.30 Hämeenlinnan kaupungintalolle.

Havainnoissani kiinnitin erityisesti huomioni siihen, millaisista toimijoista tämä verkosto koostuu. Onko mukana virkamiesten lisäksi muita toimijoita, kuten yrittäjiä tai yhdistyksiä ja onko mukana poliittisia päätöksentekijöitä. Minua kiinnostavat myös toimijoiden erilaiset roolit verkostossa. Kuuntelen mielenkiinnolla onko puheissa

pelkästään raha, vai nousevatko (ympäristö)arvot keskusteluun. Tarkoituksenani oli myös seurata mikä on virkamiestyön ja politiikan keskinäinen suhde tässä henkilökuljetusten yhdistämishankkeessa.

Palaverissa on paikalla virkamiesedustajia kaikista kolmesta kunnasta, Hämeenlinnasta, Janakkalasta ja Hattulasta. Tämä verkosto koostuu siis pääasiassa kunnista ja sen virkamiehistä. Paikalla on myös edustajia vammaisjärjestöistä, koska asia koskee heidän edustamiaan asiakkaita. Hämeenlinnan kaupunki toimii verkostossa isäntänä ja koollekutsujana, koska tarve toimia on lähtöisin Hämeenlinnasta. Tarve toimia tietyllä tavalla on tämän verkoston yhdistävä tekijä. Kaikilla kolmella kunnalla on tarve terve järjestää kuljetukset mahdollisimman tehokkaasti ja järkevästi. Kuljetusten kohteella on tarve tulla kuljetetuksi. Poliittisia päättäjiä ei ole paikalla. Tämä verkosto on kuitenkin vahvasti sidoksissa politiikkaan, sillä tarkoituksena on tuottaa hyvin valmisteltu asia poliittiselle koneistolle päätettäväksi.

Palaverin keskusteluissa ympäristöarvoilla ei ole sijaa. Hankkeen tarve ei ole suojella ympäristöä, vaan tuottaa tehokkuutta ja rahallista säästöä. Raha ja säästöt nousevat keskustelussa esiin toistuvasti. Ympäristöä tai siihen kohdistuvia vaikutuksia ei mainita lainkaan. Raha ei silti ole ainoa arvo keskustelussa, vaan kaikkien katse on pitkällä tulevaisuudessa ja sote uudistuksen mukanaan tuomissa muutoksissa. Tulevaisuuden suunnittelulla on suuri rooli, ei ainoastaan nykytilanteen hallinnalla.

Havainnoidessani hankkeen palaverissa en löytänyt tutkimuksen kannaltauutta, mutta havaintoni auttoivat minua ymmärtämään ja tulkitsemaan paremmin haastatteluissa keräämääni aineistoa. Havainnoinnin myötä sain käsityksen siitä, millaisessa todellisuudessa verkosto toimii.

3.1.2 Teemahaastattelu

Teemahaastattelu on yksi laadullisen tutkimuksen yleisimmin käytetyistä aineistonkeruumenetelmistä. Haastattelu sopii aineistonkeruumenetelmäksi kun tutkitaan mielipiteitä, käyttäytymistä, tai sellaisia tutkimusalueita, joista ei tiedetä kovinkaan paljon. Samoin jos tutkimus suuntautuu menneeseen tai tulevaan. Haastattelua voidaan käyttää myös kun tutkitaan tutkimushetken ilmiötä. Haastattelulla voidaan täydentää ja varmistaa havainnoinnilla kerättyä aineistoa tai sen tulkintaa. Haastattelu on menetelmänä joustava, ja tutkija voi tarvittaessa opastaa ja esittää lisäkysymyksiä. Haittapuolina on hitaus, kustannukset ja mahdollinen vaikutus tutkittavaan, koska haastattelija voi ohjailla vastaajaa. (Kananen 2015, 142–143)

Teemahaastattelussa teema tarkoittaa suurempaa asiakokonaisuutta kuin kysymys, joka kohdistuu selkeästi johonkin yksityiskohtaan. Teemat ovat keskustelun aiheita, joihin ei voida vastata lyhyesti. Teemahaastattelu on hankalaa toteuttaa esimerkiksi sähköpostilla, sillä oleellista on haastattelijan ja haastateltavan vuorovaikutus. Tämän kontaktin tarkoituksena on, että keskusteltaessa ilmiöön liittyvistä aiheista, nousee keskusteluun uusia asioita tai kysymyksiä keskusteltavaksi. Teemahaastattelulla pyritään onkimaan tutkimusongelmaan liittyviä asioita tutkijan ilmiön ymmärryksen kasvattamiseksi. Teemahaastattelu on parhaimmillaan silloin kun ilmiötä ei tunneta tai valmiita selittäviä malleja ja teorioita ei ole. (Kananen 2015, 148)

Teemahaastattelussa kaikki valitut aihealueet, eli teemat käydään haastateltavien kanssa läpi. Valmiita vastausvaihtoehtoja ei anneta ja kysymysten järjestys ja muoto voivat vaihdella. Eri henkilöiltä samoja asioita voidaan hakea erilaisilla kysymyksillä. Eri haastateltavilta voidaan myös haastattelussa kysyä eri osa-alueista erilaisilla laajuuksilla, riippuen siitä mihin suuntaan haastateltava itse keskustelua vie. Keskustelu haastateltavan kanssa on vapaata, ja siksi haastateltavilta saatavan materiaalin voidaan katsoa edustavan vastaajien puhetta. Vaikka eri teema-alueiden painotukset voivat vaihdella, tavoitteena on saada jokaiselta haastateltavalta kaikista

alueista oma kuvauksensa. (Eskola & Suoranta 1998; Vilkkä 2005; Hirsjärvi & Hurme 2008.)

Teemahaastattelua kutsutaan myös puolistrukturoiduksi haastatteluksi, koska siinä haastateltavalla on enemmän vapauksia. Haastatteleva tutkija itse päättää aiheet ja kysymykset, mutta haastateltava saa vastata vapaasti omin sanoin. Haastateltava voi oman asiantuntijuutensa avulla viedä haastattelua tahtomaansa suuntaan, ja jopa itse kysyä lisää kysymyksiä, joita haastattelija ei osaa edes kysyä. Haastattelu ei noudata aina samaa järjestystä, vaan tapauskohtaisesti voidaan poiketa aiotusta järjestyksestä. Tutkijalla on mahdollisuus ohjailla keskustelua tehokkaasti, kontrolloimatta sitä täysin. Tähän perustuu teemahaastattelun tehokkuus menetelmänä. (Koskinen ym. 2005).

Hirsjärven ja Hurmeen (2008) mukaan teemahaastattelu-nimellä on se etu, että se ei sido haastattelua valittuun tapaan, kvalitatiiviseen tai kvantitatiiviseen.

Teemahaastattelu ei ota kantaa siihen kuinka monta haastattelua tehdään. Tärkeintä on että haastattelu etenee etukäteen päätettyjen teemojen varassa, mutta haastateltavan ehdoilla, eikä yksityiskohtaisia kysymyksiä esitetä.

Tutkimuksen kohteena oleva ilmiö ja siihen liittyvät käsitteet alkavat hahmottua tutkijalle tutustuttaessa aiheeseen liittyvään teoriaan ja aikaisempiin tutkimuksiin. Taustatietoa selvitettäessä esiin nousee käsitteet ja mahdolliset alakäsitteet alkavat hahmottua tutkimuksen ja sen haastattelujen teemoiksi. Haastatteluun ei siis tehdäkään kysymyslistaa, vaan seurataan näitä teema-alueita.

Haastattelutilanteessa teema-alueet operationalistetaan kysymyksillä. Tutkijalla on vapaus itse haastattelutilanteessa jatkaa teema-alueen sisällä pysyvää keskustelua niin pitkälle, kuin se tutkimuksen kannalta on järkevää. (Hirsjärvi & Hurme 1995, 41)

Taustatyön kautta esiin nousseilla teemoilla on tarkoitus tavoittaa tutkimuksen kohteena oleva ilmiö mahdollisimman hyvin. Ennen haastatteluja tehdyllä työllä on suuri merkitys ja tutkijalla täytyy olla aiheesta jo jokin näkemys ja jotain ennakkotietoa tutkimuksen kohteesta. Kananen (2015) puhuu teemahaastatteluiden

suppilotekniikasta. Tällä tarkoitetaan haastattelujen etenemistä yleisestä yksityiseen. Keskustelu etenee saman teeman sisällä laajoista kokonaisuuksista yksityiskohtiin. Haastattelu saattaa edetä tutkijalle odottamattomaan suuntaan. Tutkijalta vaaditaan rohkeutta mennä ennalta arvaamattomalle alueelle, jos haastateltava sinne vie ja se on tutkimuksen kannalta tärkeää. Haastateltavan vastaukset saattavat herättää uusia kysymyksiä, joita tutkija ei ollut etukäteen edes ymmärtänyt tarvitsevansa. (Kananen 2015, 150)

Teemojen mukaan kysytyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset tuottavat tutkimusaineiston. Aineiston työstäminen aloitetaan muodostamalla indikaattorit, eli muuttujat. Indikaattorit osoittavat jotakin, ne kuvaavat eri näkökulmista tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Indikaattorit ohjaavat takaisin tutkimuksen lähtökohtaan ja tavoitteenaan tuottaa vastaus asetettuun ongelmaan. (Hirsijärvi & Hurme 1995, 42)

Käytän tutkimuksessani puolistrukturoitua haastattelua, eli teemahaastattelua. Sitä pidetään lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuotona. Haastattelumenetelmälle on tyypillistä kohdentaa keskustelu tiettyihin teemoihin, josta nimitys, teemahaastattelu. Toisin kuin strukturoidussa haastattelussa tyypillinen kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuu. (Hirsijärvi & Hurme 1995, 35–36)

Teemahaastattelussani oli kolme teemaa:

1. Strategiat ja ohjelmat metahallinnan keinona
2. Ympäristöarvot
3. Verkostot, valta ja vastuu

3.2 Aineisto

Aineistoni koostuu viiden avainhenkilön haastattelusta. Jokaisen haastattelun mukanaolo on tutkimuksen kannalta perusteltua, eivätkä haastatellut tulleet valituiksi sattumalta.

Hämeenlinnan strategisesta suunnittelusta ja kehittämisestä vastaa kaupunginhallitus, jonka jäseniä ovat:

Sari Rautio, KOK, puheenjohtaja
Lulu Ranne, PS, 1. varapuheenjohtaja
Aarne Kauranen, SDP, 2. varapuheenjohtaja
Ulla Appelroht, KOK
Teija Arvidsson, KD
Anna-Kaisa Häppölä, SDP
Kari Ilkkala, PS
Juha Kallioinen, KOK
Vesa Kaloinen, KOK
Hannu Kärpänen, KESK
Sirpa Laakso, SDP

Valitsin ensimmäiseksi haastateltavakseni puheenjohtaja Sari Raution, koska kaupunginhallituksen puheenjohtajana hän on mukana kirjaamassa arvoja Hämeenlinnan kaupungin strategiaan. Lisäksi käydessäni Sari Raution omilla nettisivuilla, huomasin ympäristöarvojen olevan hänelle tärkeitä myös henkilökohtaisesti. Hämeenlinnan kaupunginvaltuustossa 2013-2016 toimii kolme Vihreän liiton edustajaa, Päivi Sieppi (3. vpj.), Kirsi Ojansuu-Kaunisto ja Matti Töttölä . Koska tutkimukseni aihe on ympäristöpoliittinen, kiinnostaa minua heidän mielipiteensä siitä, kuinka ympäristöpoliittinen tahtotila, eli strategiaan kirjatut asiat ja arvot, toteutuvat käytännön kuntatyössä. Haastatteluun valitsin heistä Päivi Siepin. Nämä kaksi haastateltavaa edustavat tutkimuksessani poliittista päätöksentekijää.

Hämeenlinnan kaupunkistrategian arvoja on yritetty viedä käytäntöön luomalla arjen työkaluksi kestävän kehityksen neljä keihäänkärkeä Kymppi-hankkeen tuotoksena. Tästä syystä yhdeksi haastateltavakseni valitsin Kymppi-hankkeen projektipääkikkönä toimineen Sara Syyrakin. Haastateltavana tutkimuksessani on myös tutkimuksen ikkunana toimivan henkilökuljetusten yhdistämishankkeen projektipäällikkö Katja Hietala. Kiinnostavaa on, kuinka läsnä strategiat ja ohjelmat ovat tällä toiminnan tasolla. Kolmantena virkamiesedustajana haastatteluissa oli tilaajajohtaja yhdyskunta, ympäristö ja rakentamispalveluista, Päivi Saloranta.

Tilaajajohtajana Päivi Saloranta on virkamies, mutta lähempänä strategiatyötä ja arvopohdintaa.

Tarkempi haastattelun pohja on tutkimuksen liitteenä. LIITE 1. Haastattelut tein maaliskuussa 2016 käyttäen apuna Tampereen yliopistolta lainassa ollutta sanelinta. Toukokuun loppuun mennessä tutkimusaineistoksi sain purettua 55 sivua litteroitua haastattelutekstiä.

3.3 Sisällönanalyysi

Valitsin aineistoni analyysiin sisällönanalyysin, joka on kommunikaation ilmisällön objektiivista, systemaattista ja määrällistä kuvailua varten soveltuva tutkimustekniikka. Sisällönanalyysissä ilmiötä järjestellään, kuvaillaan ja kvantifioidaan. Lopputuloksena ilmiöstä saadaan tuotettua sitä kuvaavia kategorioita, käsitteitä, käsitteistä muodostettu kartta, malli tai järjestelmä. Sisällönanalyysiä voidaan tehdä joko sisällöstä käsin, induktiivisesti, kuten minä tässä tutkimuksessani. Joskus se on paras toteuttaa deduktiivisesti, aineiston ulkopuolista luokittelua apuna käyttäen. (Kyngäs & Vanhanen 1999; Neuendorf 2002; Tuomi & Sarajärvi 2003.)

Saatuani haastattelut tehtyä maaliskuun alussa 2016, kuuntelin haastattelut ja litteroin puheen tekstimuotoon. Merkitsin tekstiin myös haastateltavan pitämät tauot ja muut mahdolliset puhetta värittävät tekemiset. Tekstimuodossa haastattelumateriaalia sain kasaan kaikkiaan 55 sivua. Kirjasimena käytin Arial 12, ja rivivälinä 2. Suurempi riviväli mahdollistaa omien muistiinpanojen tekemisen tekstin joukkoon. Sain haastattelut sovittua aika tiiviisti, noin viikon sisään toisistaan, jolloin oma ymmärrykseni tutkittavasta ilmiöstä oli kaikissa kohtaamisissa sama, ja lähtökohta haastatteluun kaikilla haastateltavilla mahdollisimman samanlainen. Tarkka litterointi oli aikaavievää, ja sain kaikki haastattelut tekstimuotoon vasta toukokuun 2016 aikana.

Kirjallisen materiaalin sisällönanalyysi aloitetaan määrittelemällä omaan tutkimukseen parhaiten soveltuva analyysiyksikkö. Riippuen aiheesta ja ilmiöstä, se voi olla sana, lause, sanayhdistelmä tai ajatuskokonaisuus. On tärkeää valita omaan aineistoon ja sen laatuun parhaiten sopiva analyysiyksikkö. Seuraava vaihe on perehtyä aineistoon etsien näitä analyysiyksiköitä kysyen aineistolta tutkimuskysymyksen mukaisia kysymyksiä. (Kyngäs & Vanhanen 1999; Neuendorf 2002; Tuomi & Sarajärvi 2003.)

Omassa tutkimuksessani olen käyttänyt sisällönanalyysiä löytääkseni haastateltavien ajatuksista tutkimuksen kannalta oleelliset asiat. Tekstiksi kirjoituksen jälkeen kuuntelin äänittämäni haastattelut vielä kerran ja luin niitä läpi moneen kertaan Merkitsin tekstiin alleviivauskynällä lauseita ja ajatuskokonaisuuksia, jotka siis valitsin analyysiyksiköksi. Lauseita ja ajatuskokonaisuuksia olivat esimerkiksi: Varmaan taitaa olla suurimpia asioita, miks ei mee eteenpäin, ni kustannusasiat. tai: Mitä selkeemmät strategiset tavoitteet meillä on, ni sitte se äänikin pikkusen nujertuu siinä joka ajaakin jotain yksittäistä. Koko ajan lukiessani tekstimuotoisia haastatteluja pidin vieressä tutkimuskysymyksiäni ja hain tekstistä vastauksia juuri niihin kysymyksiin.

Valitsemani lauseet ja ajatuskokonaisuudet vastasivat tutkimuskysymykseeni eli siihen, miten Hämeenlinnan kaupunkistrategian ympäristöarvot toteutuvat Hämeenlinnassa, henkilökuljetusten yhdistämishankkeessa? Sekä alakysymyksiin: Miten toteutuu Hämeenlinnan kaupungin ympäristöarvojen tuominen arjen kuntatyöhön strategioiden ja ohjelmien avulla? Millaisia erityisiä haasteita ympäristöarvojen toteutumiselle tuo verkostomainen toimintatapa, ja ovatko ympäristöarvot ”päälleliimattuja” vai todellisia?

Kuten Kyngäs ja Vanhanen (1999) opastavat, pelkistin litteroidusta tekstistä poimimani analyysiyksiköt, eli lauseet ja ajatuskokonaisuudet, kirjoittamalla ne allekkain. Muutin niitä niin, että kieliasu muuttui yleisemmäksi, vaikka keskeinen sisältö pysyi samana. (taulukko 1.) Pelkistettäessä alkuperäisen tekstin 152 lausumaa tiivistyivät ne 55 ilmaukseksi. Koska samoja lausumia tuli useampi kuin

yksi, voidaan todeta aineiston saturoituneen. Aineistoa on riittävästi (Eskola & Suoranta 1998) kun uudet haastattelut eivät enää tuota tutkimusongelman kannalta mitään uutta. Aineisto on riittävän laaja sen saturoituessa. (Kynäs & Vanhanen 1999) Neuendorf (2002) ei myöskään ohjeista tarkasti kuinka laajan aineiston sisällönanalyysi metodina vaatii.

Aineistoni koostuu viidestä haastattelusta ja avainhenkilöiden valinnan perustelu haastatteluun on sen luotettavuuden kannalta tärkeää. En pysty tekemään luotettavaa haastattelua kertomatta haastateltavien henkilöllisyyttä. Osa haastateltavista ei tahdo omaa nimeään esiin suorien lainausten yhteyteen, eikä tahdo että raportista on suoraan pääteltävissä kunkin haastateltavan vastaukset. Tästä syystä en käytä suorien lainausten yhteydessä mainintaa siitä, kenen haastattelusta osat ovat poimittu.

4. Empiirinen analyysi

4.1 Kaupunkistrategian ympäristöarvojen toteutuminen

Ensimmäisessä tarkastelussa on päätutkimuskysymykseni, miten Hämeenlinnan kaupunkistrategian ympäristöarvot toteutuvat Hämeenlinnassa, henkilökuljetusten yhdistämishankkeessa? Poimin litteroidusta haastattelutekstistä 26 kpl lauseita ja ajatuskokonaisuuksia joiden ymmärsin vastaavan tähän kysymykseen. Taulukossa 1 on esimerkkejä tekemästäni pelkistämisestä, jonka tarkoituksena siis löytää haastatteluista samaa asiaa koskevia lausahduksia, ja muodostaa niille yhdistävä pelkistetty ilmaus.

Taulukko 1. Esimerkkejä aineiston pelkistämisestä

Alkuperäinen lausuma	Pelkistetty ilmaus
Ongelma on se, että meillä lukee kaupungin budjettikirjassa, ihan että	Ympäristöarvot budjetissa, mutta käytännössä ei

Aalborgin sitoumukset juu, ja otetaan huomioon, mut käytännössä niit ei oteta huomioon.	
Voi olla hyvin sellasia tilanteita, et sitoudutaan strategiatasolla asioihin, mutta sitte ku se virkamies vieki sitä niinku konkretiaan...	Ympäristöarvoihin sitoudutaan strategiatasolla, konkretiassa ei
Mut sitte kun pitäis ruveta tekemään niitä päätöksiä, konkreettisia päätöksiä, vaikka esimerkiks autoilta tilaa vähemmäks, ni sit siinä vaiheessa rupee nousee keskustelua, et...	Ympäristöarvot unohtuvat konkreettisissa päätöksissä
Sitte ku tulee sellanen arjen kysymys, et miten hoidetaan joku liikennratkaisu tai joku katurakenne, sitte hirveen helposti unohtuu ne pehmeet arvot.	Pehmeät arvot unohtuvat
On pakko mennä niihin kohtaamisiin ja ennakoiva keskustelu ja ennakoiva työ nousee todella tärkeeksi.	Ennakoiva työ tärkeää
Kyl tää mun mielestä on ihan hyvin toiminu, että me tehdään täällä virkamiestasolla se selvitys ja viedään sitte poliittiseen päätöksentekoon ja kerrotaan se selvitys siellä.	Selkeä jako virkamiestyön ja poliittisen päätöksenteon välillä
Kyllä. Se on sellanen asia et sitä pitää valvoa. Se ei oo kaikille niin itsestään selvää.	Ympäristöarvoja pitää valvoa
Juu ei oo valvottu tarpeeksi tosiaan. Ja itekki oon nyt paljon, tää on sellainen josta oon nyt viimeaikoina oppinu ja yrittäny ymmärtää, että miten esimerkiks seurataan asioita.	Strategiaa ei ole valvottu
Se on aika haastavaa, kun aina on se, et meillä on vähän rahaa ja meidän pitää säästää ja joka paikasta pitää säästää suurin piirtein saman verran.	Ympäristöarvojen nosto haastavaa, kun vähän rahaa

Varmaan taitaa olla suurimpia asioita, miks ei mee eteenpäin, ni kustannusasiat.	Ympäristöarvojen esteenä kustannusasiat
--	---

Pelkistetty aineisto täytyy seuraavassa vaiheessa ryhmitellä. Koska tahdoin tehdä analyysia aineistosta käsin, jätin kokonaan sivuun taustatutkimuksen pohjalta nousseet teemat, jota käytin myös teemahaastattelun jakona. Tarkastelin aineistoa induktiivisesti, poissulkien aikaisemmin aiheesta oppimani, aineistosta käsin. Ryhmittelyssä Kynkään ja Vanhasen (1999) mukaan, samaa tarkoittavat asiat kootaan samaan kategoriaan ja mietitään tälle ryhmälle sitä mahdollisimman hyvin kuvaava nimi. Tätä ryhmää kutsutaan alakategoriaksi. Tutkijalla on vapaus itse tehdä ratkaisu siitä, millaisia asioita samaan ryhmään laitetaan. Ryhmittelyvaiheessa aineistosta poimittuja asioita käsitteellistetään, eli abstrahoidaan. Kirjoitin aineistosta poimitut asiat paperilapuille. Käytännössä ryhmittely tapahtui lapuilla niin, että sijoittelin sisällön mukaan lappuja pöydällä ryhmiin niiden sisältämien asioiden liittyessä toisiinsa. Tätä vaihetta kuvaan taulukossa 2.

Lauseiden ja ajatuskokonaisuuksien pelkistämisen vaiheessa koko tutkimus alkoi hahmottua. Pelkistetyt lauseet ja ajatuskokonaisuudet paperilapuilla alkoivat helposti ryhmittyä erilaisiin kokonaisuuksiin. Pelkistäminen auttoi pääsemään kiinni tutkittavaan ilmiöön yksittäisten sanojen takana. Tutkimuksen kannalta tämä oli tärkeää. Silloin haastateltavan sanavalinnoilla ei nää ole niin suurta merkitystä, vaan huomio kiinnittyy asiaan. Sisällönanalyysi jatkuu taulukossa 2 esitetyllä alakategorian muodostamisella.

Taulukko 2. Esimerkki aineiston ryhmittelystä ja alakategorioiden muodostumisesta

Pelkistettyjä ilmauksia	Alakategoria
-------------------------	--------------

Ympäristöarvot budjetissa, mutta käytännössä ei	Ympäristöarvot eivät mukana arjessa
Ympäristöarvoihin sitoudutaan strategiatasolla, konkretiassa ei	
Ympäristöarvot strategialle oudot	
Ympäristöarvoja ei ymmärretä kuuluvaksi osana hanketta	
Ympäristöarvot unohtuvat konkreettisissa päätöksissä	Arvot kadoksissa
Ympäristöarvot eivät saa arvoa päätöksenteossa	
Pehmeät arvot unohtuvat	
Arvot pitää tulkita sanojen takaa	
Arvot tahtovat pyöristyä	
Ympäristöarvojen nosto haastavaa, kun vähän rahaa	Resurssien puute
Kiinnostuksen ja ajan puute	
Ympäristöarvojen esteenä kustannusasiat	
Kustannuspaikat prioriteettina	
Ennakoiva työ tärkeää	Verkostojen ymmärrys
Selkeä jako virkamiestyön ja poliittisen päätöksenteon välillä	
Ohjaaminen toimii, mutta vaatii ymmärrystä	
Ei uskalleta keskustella	
Se mitä mitataan, tapahtuu	
Ympäristöarvoja pitää valvoa	

Strategiaa ei ole valvottu	Mittaaminen ja seuranta
Mitataan yksittäisiä sirpaletietoja	
Seuranta toteuttaa	
Nyt tiedostetaan ongelma, huonot mittarit	

Ryhmiteltyjen lauseiden ja ajatuskokonaisuuksien työstämistä jatkoin niiden abstrahoinnilla. Kynkään ja Vanhasen (1999) ohjeen mukaan tätä jatketaan, kunnes se ei enää sisällön kannalta ole järkevää. Kategorioita yhdistetään ja muodostetaan alakategorian lisäksi keskikategoria ja yläkategoria, joka kokoaa koko aineiston. (Taulukko 3.) (Tuomi ja Sarajärvi. 2003) Yläkategorian muodostumista aineistosta kuvaa taulukko 3.

Taulukko 3. Aineiston abstrahointia

Alakategoria	Keskikategoria	Yläkategoria
Arvot kadoksissa	Strategian ”elämättömyys”	YMPÄRISTÖARVOJEN TOTEUTUMINEN
Ympäristöarvot eivät mukana arjessa		
Resurssien puute	Uudenlainen johtajuus	HENKILÖKULJETUSTEN
Verkostojen ymmärrys		YHDISTÄMISHANKKEESSA
Mittaaminen ja seuranta		

Henkilökuljetusten yhdistämishankkeella on ympäristölle edullisia vaikutuksia. Ne kuitenkin vaikuttavat olevan hankkeessa mukana sattumalta, eivätkä niin suunnitellusti kuin strategian toivoisi niitä sinne vievän. Kehusmaa (2010) kirjoittaa

elävästä strategiasta joka kasvaa organisaation mukana. Organisaatiossa operationaalinen puoli ei ainoastaan toteuta strategiaa, vaan on aktiivisesti mukana luomassa sitä jokapäiväisessä työssään. Hämeenlinnan kaupungissa strategian suunnittelu ja sen toteutus ovat hyvin erillään ainakin tässä henkilökuljetusten yhdistämishankkeessa, eivätkä strategian arvot ohjaa tekemistä. Tässä hankkeessa strategia ei ole elävä operationaaliselle tasolle saakka, vaan sen suunnittelu ja siihen osallistuminen kuuluvat ylemmälle tasolle. Kehusmaa toteaaakin tällaisen elävän strategian olevan ideaalimalli, joka ei sellaisenaan esiinny.

Henkilökuljetusten yhdistämishanke toteuttaa strategian ympäristöarvoja tiedostamattaan.

- "Henkilökuljetushankkeessa ei niin vahvasti oo ympäristöpolitiikkaa, tai se ei kuulu tähän alaan.."

Hämeenlinnan kaupunkistrategia kyllä tiedostetaan, mutta sen ei ymmärretä olevan osa käytännön työtä. Ympäristöarvot ovat monessa kohtaa kadoksissa. Vaikka viidestä haastatellusta kolme kertoi aistineensa että ympäristöarvojen arvostus on nousussa, eivät arvot siirry tekoihin.

- "Poliitikot ei oo kiinnostuneita tästä aihealueesta."

Vaikka sekä poliitikot, että virkamiehet olisivat sitoutuneet ympäristöarvoihin, ei niiden toteutuminen taloudellisesti tiukkoina aikoina siltikään ole varmaa.

- "Voi olla hyvin sellasia tilanteita et sitoudutaan hyvin strategiatasolla asioihin, mutta sit ku se virkamies vieki sitä niinku konkretiaan... tiekkö että... Ni sit se täällä poliittisella sanoo et enhän mä nyt sitä tarkoittanut kun me sitouduttiin tähän et me vähennetään... Eli tää keskustelu on semmonen missä on niinku ongelma."

Kun arjen päätöksentekotilanteessa tehdään poisvalintoja, on taloudellinen hyöty painoarvoltaan ympäristöä suurempi. Hämeenlinnan kaupungin henkilökuljetusten yhdistämishanke siis toteuttaa ympäristöarvoja, mutta ne eivät toteudu strategiasta käsin.

Verkostomainen päätöksenteko vaatii uudenlaista johtajuutta ja kaikilla toimijoilla on uudenlainen, muuttunut rooli arvojen toteuttajina. Ympäristöarvoihin on helppo sitoutua siihen saakka, kunnes päästään arjen pieniin päätöksiin. Siellä arvot unohtuvat ja päätöksentekoa ohjaavat resurssit kuten aika ja raha.

4.2 Strategian ja ohjelman ohjaavuus

Toisessa analyysissä käyn läpi kaikki samat työvaiheet lauseiden ja ajatuskokonaisuuksien pelkistämisestä ala- ja yläkategorioiden muodostamiseen. Tässä analyysissä etsin vastauksia tarkentavaan tutkimuskysymykseen: Miten toteutuu Hämeenlinnan kaupungin ympäristöarvojen tuominen arjen kuntatyöhön strategioiden ja ohjelmien avulla? Poimin litteroidusta haastatteluaineistosta lauseita ja ajatuskokonaisuuksia 43 kpl. Taulukoissa 4, 5 ja 6 kuvaan pelkistämisvaihetta, sekä ala- ja yläkategorioiden muodostamista tässä strategiaa koskevassa tutkimuskysymyksessä.

Taulukko 4. Esimerkkejä aineiston pelkistämisestä strategiakysymyksessä

Alkuperäinen lausuma	Pelkistetty ilmaus
Ni sehän on sellanen selkäranka, kun me tehään työtä tai mietitään tulevien vuosien investointeja tai näin.	Arvojen selkäranka auttaa
Ja et ne kaikki päätöksen, joita tehdään, ni niiden pitää olla johdettuja sieltä strategiasta.	Päätökset johdettu strategiasta
Mun mielestä se ei oo mikään erillinen asia, vaan se on sellanen arvo, joka ohjaa kaikkea päätöksentekoa ja käyttäytymistä.	Ympäristöarvo ohjaa

Jos puhutaan kestävästä kehityksestä, ni johtavista virkamiehistä ei oo kukaan kiinnostunu siitä pätkääkään.	Oma kiinnostus tärkeä
Niinku tavallaan vaan semmoset, jotka on se toimijajoukko, et aina ku mä oon itte miettiny tällasia projekteja, ni mä oon ajattellu, et meillä on olemassa tällanen työnyrkki, niinku mä kuvasin, et siin on se virkamiesporukka, mut sitte pitää olla se toinen taso, jossa niinku on tällasta linjan vetoo.	Käytännön työssä toimijajako ja tasot, ns. työnyrkki
Pari kertaa vuodessa meillä on tällasia seminaareja, et se ei oo ihan sellasta päivittäistä, ei.	Arvokeskustelu ei päivittäistä
Se on vähän samaa ku et strategian arvot on ympäripyöreitä. Pitää osata niinku nyhtää ne irti.	Arvot ympäripyöreitä
En mä oo asiaa (strategioilla hallinta) ikinä miettiny...	Metahallinta ei tuttu
... ni minusta siellä (toinen kaupunki) se strategia ohjaa paljon vahvemmin sitä käytännön tekemistä, kuin olen Hämeenlinnassa huomannut strategian ohjaavan. Et se on ihan se, et miten se on jalkautettu se strategia.	Heikko strateginen toteutus
Eli miettiä tarkkaan ne mittarit ja sitte raportoida niistä ja huolehtia et niistä raportoidaan ja huolehtia että ne raportoidaan juurikin sillä tavalla, mitä on sovittu.	Strategioita tärkeä raportoida
Paitsi että se on tämmönen juhluvuosi ja tämmönen niin kyllähän se on keino nostaa nyt tätä asiaa esiin, nostaa pientenkin valintojen kautta näkyväksi, että nää pitää ottaa huomioon.	Pienillä valinnoilla näkyväksi

...tehtiin semmoset niinku tarkennetut tavoitteet, jotka olivat hyvin konkreettisia... Semmosia ei haluttu. Vaan haluttiin semmosia yleisempiä lauseita.	Ei tarkkoja tavoitteita, vaan halutaan yleisiä lauseita
Mitä selkeemmät strategiset tavoitteet meillä on, ni sitte se äänikin pikkusen nujertuu siinä joka ajaakin jotain yksittäistä.	Selkeä strateginen tavoite nujertaa heikot hajaäänet
Et sieltä mielummin lähtis sillai et joku joku osa-alue, joka saatais tyylikkäästi hoidettua, ni seki olis parempi ku se, et koko homma niinku hässähtää ku se on niin iso.	Mieluummin hyvä osa kuin huono kokonaisuus
Eikä meillä oo sinne strategiaankaan kunnolla määriteltä selkeitä ympäristötavoitteita.	Strategiassa ei selkeitä ympäristötavoitteita

Taulukko 5. Esimerkki aineiston ryhmittelystä ja alakategorioiden muodostumisesta

Pelkistettyjä ilmauksia	Alakategoria
Ympäristöarvo ohjaa	Strategian ja ohjelmien käyttö
Strategisissa linjauksissa ympäristöarvot mukana	
Päätökset johdetaan strategiasta	
Strategia ohjaa systemaattista tekemistä	
Strategisten ohjelmien vaikutus viime aikoina lisääntynyt	
Oma kiinnostus tärkeä	

Poliitikot eivät noudata arvoja	Suunnittelu irrallaan toteutuksesta
Edustuksellisuus demokratiassa painolasti	
Käytännön työssä toimijajako ja tasot, ns. työnyrkki	
Arvokeskustelu ei päivittäistä	
Kuntalaisia ei kuulla	
Ympäristöarvot eivät mielessä	Ympäristöarvot kuntatyössä
Arvot eivät punaisena lankana	
Yksittäisiä asioita, ei strategiaa	
Arvot ympäröivät	
Heikko strateginen toteutus	
Metahallinta ei tuttu	
Selkeä strateginen tavoite nujertaa heikot hajaäänet	Strategiatyön prosessi
Jos ei yhdensuuntaista strategiaa, se näyttäytyy epävarmuutena ja hanaisuutena	
Mieluummin hyvä osa kuin huono kokonaisuus	
Pienillä valinnoilla näkyväksi	
Selkeät tavoitteet	
Strategiaan täytyy olla helppo kiinnittyä	
Strategioita tärkeä raportoida	
Seurannan puute	
Hyvät mittarit tärkeät	

Erään strategian työt jääneet kesken (yhteenveto)
--

Taulukko 6. Aineiston abstrahointia strategiakysymyksessä

Alakategoria	Keskikategoria	Yläkategoria
Strategiatyön prosessi	Strategiatyön prosessinomaisuus	YMPÄRISTÖARVOJEN TUOMINEN KUNTATYÖHÖN
Suunnittelu irrallaan toteutuksesta		
Ympäristöarvot kuntatyössä	Ympäristöarvot sivuutetaan	
Strategian ja ohjelmien käyttö	Usko hallinnan toimivuuteen	

Hämeenlinnan kaupungissa strategiatyötä tekevillä henkilöillä on vahva usko tämän metahallinnan keinon toimivuuteen. Jopa virkamiespuolella se nähdään työkaluna ja oman työn selkärankana. Strategia ei kuitenkaan läpileikkaa koko kunnallista päätöksentekoa, vaan se nähdään eri tasoisena, eri tasoille kuuluvana.

- “Et aina ku mä oon itte miettiny tällasia projekteja, ni mä oon ajatellu et meil on olemassa tällanen työnyrkki, niin ku mä kuvasin, et siin on se virkamiesporukka. Mut sitte pitää olla sellanen toinen taso, jossa niinku on tällasta linjan veto.”

Kaikkien ei edes nähdä tarpeellisena miettivän strategiaa omassa työssään, vaan linjanveto tehdään ylemmällä tasolla. “Työnyrkille” tuodut asiat ovat jo strategian mukaisia ja tarvitsevat vain toteuttajan.

- “Arvot ei näy arjessa punaisena lankana.”

Arvot eivät tämän kahtiajaon vuoksi näy punaisena lankana suunnittelusta toteutukseen.

Jotta joku asia saadaan toteutumaan, se vaatii tavoitteet ja seurannan. Tässä kokonaisuudessa nähtiin paljon vielä kehitettävää. Jos strategian ympäristöarvot ovat ympäripyöreitä, ne toteutuvat ympäripyöreästi. Strategiaan ei olla haluttu tarkkoja lukuja ympäristöarvojen toteutumisesta, koska yleiset lauseet toteutuvat helpommin.

- “Turhauttavaa on, mut sitte taas mä ajattelin et okei, yritetty on mut ei kelvannu.”

Strategiatyötä tehdään Hämeenlinnassa eri tasoilla. Suunnittelu ja toteutus eivät aina kulje käsi kädessä. Strategian ympäristöarvot tulevat hyvin huomioiduiksi suunnittelussa, mutta arvot eivät ole läsnä arjen kuntatyössä.

4.3 Verkostomaisen työtavan haasteet

Toisen tarkentavan kysymyksen tarkoitus oli selvittää millaisia erityisiä haasteita ympäristöarvojen toteutumiselle tuo verkostomainen toimintatapa? Seuraavat taulukot 7, 8 ja 9 kuvaavat tähän aihekokonaisuuteen liittyviä työvaiheita lauseiden ja ajatuskokonaisuuksien pelkistämisestä (taulukko 7) ala- ja yläkategorioiden muodostamiseen (taulukot 8 ja 9). Haasteita muuttunut työtapa tuo tullessaan niin paljon, että litteroiduista haastatteluista poimin lauseita ja ajatuskokonaisuuksia kaikkiaan 74 kappaletta.

Taulukko 7. Esimerkki haasteita koskevan aineiston pelkistämisestä

Alkuperäinen lausuma	Pelkistetty ilmaus
Et se on tavoitelähtoisempää, ei keinolähtöistä, se strategisten tavoitteiden asettelu.	Lähdetään tavoitteista, ei keinoista

Et ei pysty menemään vaan silleen, et tää olis mejän kannalta paras ratkaisu, vaan pitää ajatella sitä kokonaisuutta.	Pitää ajatella kokonaisuutta
Koska ne, mitä mitataan, niitä tehdään. Ja mitä ei mitata, ei tehdä.	Mitä mitataan, sitä tehdään
Mä ajattelen, et on hyvä käyä ittesä kanssa sellanen keskustelu, et mitkä on niitä isoja asioita, joita ei voi tinkiä. Mistä ei voi tinkiä tai joista toisaalta on jaksettava pitää kiinni ja etittävä niitä ratkasuja että isompi porukka, enemmistö hyväksyy sen.	Oma sitoumus tärkeä
Niille ympäristötekijöille ei välttämättä jää niin paljoa aikaa tai tehdä niitä.	Ajan puute
Meil on taas kerran yritys vaikuttaa siihen, et me saatas tähän tulevaan strategiaan oikeesti kirjauksia konkreettisemmista tavoitteista, miten ympäristöasioita edistetään.	Ympäristöasioista konkreettisempia tavoitteita
Itseasiassa mitä vähemmän meillä on rahaa ja resursseja käytössä asioitten hoitamiseen, ni sen keskeisempää on et tehdään semmosia yhteisiä tavoitteita ja strategioita, missä ne määritellään.	Pienillä resursseilla strategiat keskeisempiä
Koska se raha sitten kuitenkin, sanotaan, et raha ratkaisee, mut se kuitenkin määrittää sitä, miten se tekeminen suuntautuu.	Raha määrittää tekemisen suunnan
Silloin, jos sinne (verkostoon) mennään vaan sen agendan kanssa, eikä kuunnella, eikä olla valmiita kuulemaan, mikä se idea siellä muilla verkoston jäsenillä oikein on.	Oma agenda edellä
Se (vastuut) pitää uskaltaa määritellä.	Vastuut pitää uskaltaa määritellä

Että jos verkostossa syntyy tunnelma, että joku on voittaja ja joku on häviäjä, ni se ei oo koskaan hyvä.	Verkoston sisällä kilpailutilanne huono
Verkostotyössä täytyy olla oikeesti faktat hallussa, mutta sen lisäksi tarvitaan niitä vuorovaikutustaitoja, ja strategisen ajattelun taitoja.	Verkostotyö vaatii vuorovaikutustaitoja
...tämmösiä löyhiä tai en mä oikeastaan tiä kumpi on löyhempi, mutta on niinku semmosia epämuodollisia verkostoja, jossa ihmiset on vaan kiinnostunu samasta ilmiöstä tai asiasta ja sitte ne vaan lähtee syntymään.	Epämuodolliset, löyhät verkostot
Pitää huolen siitä, et se (verkosto) on tasapuolinen ja kaikki osapuolet tulee huomioitua.	Yhteistyöllä tasapuolinen verkosto
Eli tavallana tää koko suunnitteluprosessi täytyy muuttua alusta asti tämmöseks avoimeks.	Suunnitteluprosessi avoimeksi
Vaikkakin sitten ne strategiat muuttuu todeks käytännön valintojen tautta, mut se ei voi olla vaan niitä käytännön valintoja, et se pitää näkyä koko päätöksentekoketjussa.	Ei ainoastaan käytäntöä, vaan arvoja
Mä uskon strategioihin, mut se edellyttää sitä, et meidän johtamisjärjestelmissä sen strategian pitää olla elävä.	Elävä strategia
Samaan aikaan me Hämeenlinnan kaupungissa ollaan tehty tietosia valintoja siitä, että meillä on vahvat virkamiehet... Se tekee ketterää päätöksenteosta, mahdollistaa ketterän etenemisen, mutta tää kääntöpuoli on sitte tää, et se on tosi vaativa tehtävä.	Vahvat virkamiehet tietoinen valinta

Mut voiki olla kyse siitä, ei osattu ihan, et ollaan menty ensinnäkin väärässä aikataulussa, et on ollu liian valmista, liian myöhään.	Väärä aikataulu, liian myöhään keskustelu
Se focusointi, siinä on se haaste.	Focusointi haaste
Siis kaavotushan on sellasta, että siinä pitää ottaa huomioon lukematon joukko huomioon ihmisiä.	Suuri joukko otettava huomioon

Taulukko 8. Esimerkkejä aineiston ryhmittelystä ja alakategorioiden muodostumisesta

Pelkistettyjä ilmauksia	Alakategoria
Uudet johtamiskuviot arvojen merkitys	Verkoston toiminnan ymmärtäminen
Vaatii uutta ymmärrystä	
Ei ainoastaan käytäntöä, vaan arvoja	
Elävä strategia	
Suunnitteluprosessi avoimeksi	
Menty eteenpäin	
Vahvat virkamiehet tietoinen valinta	
Verkostotyössä raportointivelvollisuus poliittiselle järjestelmälle	
Verkostot pitää organisoida hyvin	
Focusointi haaste	
Tasot projekti aikataulussa	
Projektin hallinta tärkeää	

Uudet keinot aistia ympäristötapahtumat	
Väärä aikataulu, liian myöhään keskustelu	
Oma agenda edellä	Verkoston vuorovaikutushaasteet
Vastuut pitää uskaltaa määritellä	
Kuuleminen ja kuunteleminen eri asiat	
Ei hyödynnetä verkostoja	
Epämuodolliset ja löyhät verkostot	
Yhteistyöllä tasapuolinen verkosto	
Monituottajuus haaste	
Pitää löytää yhteinen todellisuus ja kiinnekohta	
Vaatii sosiaalista ymmärrystä ja tunneälyä	
Kiinnostus muiden ajatuksista	
Pienillä resursseilla strategiat keskeisempiä	Resurssien puute
Ajan puute	
Pienet resurssit	
Raha määrittää tekemisen suunnan	
Ei jää aikaa, ajanpuute	
On irti resurssien jakamisesta	
Mittarit täytyy olla hyvät	
Mittareiden laadinta vaikeaa	
Oma sitoutumus tärkeä	
Henkilökohtainen sitoutuminen	

Mittaaminen tärkeää, mutta kustannus	Oma kiinnostus ja mittarit
Pitää ajatella kokonaisuutta	
Ympäristöasioista konkreettisempia tavoitteita	
Lähdetään tavoitteista, ei keinoista	
Täytyy olla yhteinen tavoite	
Mitä mitataan, sitä tehdään	

Taulukko 9. Haasteita kuvaavan aineiston abstrahointia

Alakategoria	Keskikategoria	Yläkategoria
Oma kiinnostus ja mittarit	Tavoitteet ja toteutuminen	YMPÄRISTÖARVOJEN TOTEUTUMISEN HAASTEET VERKOSTOSSA
Resurssien puute	Resurssit	
Verkoston vuorovaikutushaasteet	Verkoston toiminta	
Verkoston toiminnan ymmärtäminen		

Kuntalaisen ympäristöarvoja edustava poliitikko kirjaa strategiaan arvot joiden mukaan kunta politiikkaa tehdään, mutta jos strategia tai sitä tarkentavat ohjelmat eivät ohjaa tekemistä, voidaan todeta etteivät kuntalaisen arvot toteudu.

Verkostomainen toimintatapa voi siis todella olla uhka demokratialle. Perinteisessä hierarkkisessa johtamistavassa kuntalaisella oli mahdollisuus jättää seuraavalla

kerralla äänestämättä vaalilupauksensa pettänyttä edustajaa, mutta jos päätöksenteko on siirtynyt verkostoon jossa poliittisella päätöksentekijälle ei ole jalansijaa, ei pettyneellä kuntalaisella ole mahdollisuutta muuttaa toimintatapaa.

Kuntalaisella on mahdollisuus vaikuttaa erilaisten väylien kautta, mutta edelleen kuulemisessakin nähdään kehitettävää.

- “Et niinku ennakoiva keskustelu. Et mä käytän sellasta, et keskustelun määrä on vakio, mut se kannattaa käydä mielummin etu- kuin jälkikäteen.”

Poliitikoilla arvot ohjaavat toimintaa enemmän kuin toimijoilla verkostoissa. Vaikka ympäristöarvot tiedostetaan ja niitä pidetään arvossaan, jäävät ne liian monesti taka-alalle, koska niiden pelätään tuovan lisää kustannuksia.

- “Niille ympäristötekijöille ei välttämättä jää niin paljon aikaa, tai tehdä niitä.. Ni se vaatis sit kustannus...(tauko)...resursseja lisää, jotta sais sitte huomioitua niitä paremmin.”

Kaikille ympäristöarvot eivät suoraan tarkoita kohoavia kustannuksia, vaan energiatehokkuuden nähtiin päinvastoin tuovan säästöjä. Tärkeää toteutumisessa on seuranta.

- “Koska ne mitä mitataan, niitä tehdään ja mitä ei mitata, ei tehdä.”

Verkostomainen toimintatapa on nykypäivän ja tulevaisuuden tapa toimia, mutta muuttunut toimintatapa vaatii edelleen muuttuvaa ymmärrystä. Verkostomaista päätöksentekoa ei nähdä ongelmana, mutta se tuo mukanaan haasteita jotka on tiedostettava. Verkostoissa toimijoiden omien kiinnostusten ja arvoihin sitoutumisen merkitys on suuri ja ympäristöarvojen toteutuminen on monesti kiinni vain toimijan omista arvoista.

4.4 Todelliset arvot

Tämä viimeinen analyysin osa selvittää päätöksenteon arvojen aitoutta. Ovatko ympäristöarvot “päälleliimattuja” vai todellisia? Tähän kysymykseen vastasi litteroidun haastattelutekstin 9 lausetta tai ajatuskokonaisuutta. Vaikka näitä poimintoja tuli selvästi muita aihekokonaisuuksia vähemmän, ei sitä voi ohittaa,

koska tämä nousi haastatteluissa esiin hyvin painokkaasti. Taulukko 10 kuvaa päälleliimausta koskevan aineiston pelkistämistä, ja taulukot 11 ja 12 sitä seuranneita vaiheita ala- ja yläkategorioiden muodostamisesta.

Taulukko 10. Esimerkki päälleliimausta koskevan aineiston pelkistämisestä

Alkuperäinen lausuma	Pelkistetty ilmaus
Mä odotin, et tuleeks sieltä sitä perustelua, et tää on niinki ympäristöllisesti hyvä, ni ei tullu. Et kyl sielt tuli se talous.	Hankkeessa ei ympäristöperusteluja
Tommoset asiat ni ne voi olla hyviä, mut ne voi olla sellasia päälleliimauksia, minkä takia ne ei niinku ota oikein tulta.	Ympäristöarvot päälleliimattuja
Hankkeen tavoitteena on ne kustannussäästöt ja saada toimivampi ja järkevämpi malli, mut niillä ratkaisuilla, joita tässä tehdään, on myös ympäristövaikutuksia.	Hankkeen tavoitteena kustannussäästöt, joilla myös ympäristövaikutuksia
Silloin se jää sellaisiksi kauniiksi lauseiksi, jota on hyvä aina välillä toistella. Mutta käytännön juttuja ei tulekaan.	Strategioista ei tule käytäntöä, vaan kauniita lauseita
Hämeenlinnassa on parempi, ettei se ympäristöargumentti tule esiin. Silloin asiat voi mennä hyvään suuntaan, mut jos ympäristöargumentti sanotaan, ni silloin niinku hirveä vastustus.	Parempi tulos ilman ympäristöargumentointia
Terveiden edistäminen on hyväksytty tavoite, mut ei ne ilmastotavoitteet. Se on jotenki... Hämeenlinna on, mä en tiedä mikä siellä on se hirveä pelko tai joku siihen, et ympäristöargumentteja ei saa käyttää tai niit ei voi tuoda esiin.	Ympäristöperusteet ei hyväksytty tavoite, vaatii näkökulman muutosta

... pitäiskö sitä lähteä miettimään, että ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden kannalta ykköshankkeet ja kakkoshankkeet ja tälle. Et lähtiskin ihan näkökulmaa muuttamaan.	Näkökulman muutos, uudet perustelut
Siis sellainen, että ympäristöargumentointi, se on aivan niinku pois. Sitä ei saisi suurinpiirtein sanoa.	Ympäristöargumentointia ei saa sanoa
Tää hanke istuu jokaisen kunnan strategiaan aika suorilteen, ni ei siellä välttämättä tarte keskustella sit niistä strategioista.	Ei tarvetta keskustella strategioista

Taulukko 11. Esimerkkejä aineiston ryhmittelystä ja alakategorioiden muodostumisesta

Pelkistettyjä ilmauksia	Alakategoria
Hankkeessa ei ympäristöperusteluja	Päälleliimaus
Ympäristöarvot päälleliimattuja	
Hankkeen tavoitteena kustannussäästöt, joilla myös ympäristövaikutuksia	
Strategioista ei tule käytäntöä, vaan kauniita lauseita	
Parempi tulos ilman ympäristöargumentointia	Näkökulman muutos
Ympäristöperusteet ei hyväksytty tavoite, vaatii näkökulman muutosta	
Näkökulman muutos, uudet perustelut	

Ympäristöargumentointia ei saa sanoa, vaatii näkökulman muutosta
Ei tarvetta keskustella strategioista

Taulukko 12. Aineiston abstrahointia

Alakategoria	Keskikategoria	Yläkategoria
Päälleliimaus	Ympäristöarvojen lisäys	YMPÄRISTÖARVOJEN
Näkökulman muutos	jälkikäteen	ARVOSTUS

Toteutuakseen ympäristön kannalta hyvä hanke tarvitsee muut kuin ympäristöperustelut.

- “Terveyden edistäminen on hyväksytty tavote, mutta ne ilmastotavotteet, se on jotenki... Hämeenlinna on, mä en tiedä mikä siellä on se hirveä pelko tai joku siihen et ympäristöperusteluja ei saa käyttää, tai niit ei voi tuoda esiin.”

Joskin henkilökuljetusten yhdistämishankkeelle on kirjattu tavoitteeksi ympäristöarvo, se ei ole hankkeen päätavoite, vaan hankkeella olisi ollut sama vaikutus ympäristöön ilman sitä.

- “Hyvin vahvasti varmasti taloudellinen hyöty se tavoite. Vaikka sillä tietysti on ympäristöllisesti iso merkitys jos me saadaan vähennettyä näitä... (tauko)...turhia ajoja.”

Ympäristöarvo ei ohjaa hankkeen toimintaa, vaan se on lisätty hankkeen tavoitteisiin ilmeisenä ja strategian kuuluvana.

- “Onhan tässä hankkeessa, kun tätä on viety eteenpäin, yksi niistä vaikuttavista tekijöistä se ympäristötekijät, vaikka ei se nyt mikään kärkihanke tästä oo.”
- “...minkälaisista ympäristöperustelut on vaikkapa tällä logistiikka-asialla, niin ihan pakko sanoa et ei minkäänlaiset!”

Hämeenlinnan henkilökuljetusten yhdistämishankkeen ympäristöarvo koetaan päälleliimatuksi. Hanke toteuttaisi samat ympäristölle edulliset vaikutuksensa myös ilman ympäristöarvoa. Ympäristöarvoilla perustelu ei tuota Hämeenlinnassa toivottua lopputulosta, vaan hankkeet on perusteltava muilla arvoilla, jotta myös ympäristölle edullisen hankkeet saadaan etenemään. Tässäkin kohdassa toimijan omalla ympäristöarvoihin sitoutumisella on suuri merkitys, jotta jaksaa viedä ympäristöarvoja päätöksentekoon käyttämättä ympäristöargumenttia.

Sisällönanalyysin jälkeen aineistosta nousee esiin muutama itsenäinen asiakokonaisuus, jotka ovat ympäristöarvojen toteutuminen henkilökuljetusten yhdistämishankkeessa, ympäristöarvojen tuominen kuntatyöhön, ympäristöarvojen toteutumisen haasteet verkostossa ja ympäristöarvojen arvostus.

4.5 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuudella Varto (1992) tarkoittaa ettei siinä ole satunnaisia tai epäolennaisia tekijöitä. Haastateltavat tahtovat joskus miellyttää haastattelijaa muuntelemalla totuutta, vaikka se ei välttämättä ole tahallista. He myös saattavat muistaa asioita väärin, tai he voivat jättää jotain oleellista kertomatta. Myös tapahtumista kulunut aika voi vaikuttaa vastauksiin. Muiden ihmisten kanssa tapahtumien jälkeen käydyt keskustelut ovat voineet muuttaa haastateltavan käsitystä asiasta. (Nieminen, 1998; Vehviläinen-Julkunen & Paunonen, 1998)

Tutkimukseni kohteena oli Hämeenlinnan kaupungin henkilökuljetusten yhdistämishanke. Haastatteluaineisto ei ole satunnaista kyselyä, vaan valitsin haastattelujen kohteiksi tutkimuksen kannalta avainhenkilöt. Koska olen kiinnostunut virkamiesten ja poliitikkojen välisestä suhteesta, poimin haastatteluihin molempia. Viidestä haastattelusta kaksi oli poliittisia päätöksentekijöitä ja loput kolme virkamiehiä. Poliitikoista valitsin haastatteluun kaupunginhallituksen puheenjohtajan, koska hän on mukana tekemässä kaupunkistrategiaa ja pohtimassa yhteisiä arvoja.

Koska tutkimukseni kohdistuu juuri ympäristöarvoihin, valitsin toiseksi poliitikoksi Vihreiden edustajan valtuustosta. Virkamiehistä avainhenkilöitä olivat tutkimuksen kohteena olevan hankkeen projektipäällikkö, ympäristöarvoja käytäntöön vieneen Kymppi-hankkeen projektipäällikkö, sekä hankkeen verkoston koollekutsuja, yhdyskunta-, ympäristö- ja rakentamispalvelujen tilaajapäällikkö.

Laadullisessa tutkimuksessa lopullinen tutkimustulos on aina tulkinta. Se on tutkijan tämän aineiston pohjalta saama persoonallinen käsitys tutkittavasta ilmiöstä. Tutkijan tulkintaan liittyy aina hänen omat tunteensa ja intuiionsa. Tästä syystä laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen arviointi kohdistuu tutkimusaineiston keräämiseen, sen analysointiin ja lopulliseen tutkimusraporttiin. (Nieminen, 1998)

Sisällönanalyysi raportoidaan esittämällä tuotettu malli, käsitejärjestelmä, käsitekartta tai kategoriat. Tuotettu malli esitetään vaiheittain, jotta lukijalle muodostuu kuva siitä, kuinka tutkija on päässyt lopputulokseen. Analyysiin mukaan kirjoitettujen suorien lainausten tarkoitus on lisätä tutkimuksen luotettavuutta ja osaltaan tehdä läpinäkyvämmäksi lukijalle sitä prosessia, jonka kautta alkuperäisaineistosta tutkija on päätenyt juuri näihin kategorioihin. Tutkijan haasteena pidetään sitä, että tutkija pystyy osoittamaan yhteyden aineiston ja tuloksen välillä. Menetelmänä sisällönanalyysin haasteena pidetään sitä, kuinka tutkija pystyy pelkistämään ja käsitteellistämään aineiston niin, että se kuvaa mahdollisimman luotettavasti tutkittavaa ilmiötä. (Kyngäs & Vanhanen 1999; Horsburgh 2003.) Omassa tutkimuksessani koin analyysin haastavana. Erityisen haastavaa oli pitää omat tutkimuskysymykset mielessä haastatteluista poimittuja lauseita ja ajatuskokonaisuuksia yksinkertaistaessa. Suorat lainaukset lisäävät tutkimuksen luotettavuutta, mutta myös antavat lukijalle lisätietoa ja mielikuvan siitä, millaisesta aineistosta tutkimus on tehty.

Eskolan ja Suorannan (1998) mukaan luotettavuus tutkimusprosessissa on sitä, on tutkija onnistunut käsitteellistämään aineiston, ja vastaavatko tutkijan tekemät tulkinat haastateltavien käsityksiä aiheesta. Arvioinnin kohteena laadullisessa tutkimuksessa ovat loppujen lopuksi tutkija ja hänen tekemänsä teot, valinnat ja

ratkaisut. Luotettavuuden kriteeri on tutkija itse ja tutkijan rehellisyys. Siksi tutkijan itsensä täytyy valintoja tutkimuksessa tehdessään arvioida niiden vaikutusta tutkimuksen luotettavuuteen. Hirsjärven ja Hurmeen (2001) ja tieteellisen tutkimuksen kriteerien mukaan tutkijan täytyy pystyä dokumentoimalla osoittamaan, miten hän on päätenyt tekemään luokituksensa ja kuinka hän on päätenyt tulkitsemaan haastateltavien vastauksia, niin kuin hän on tehnyt. Omassa tutkimuksessani dokumentoin kaiken tutkimusmateriaalin: havainnot hankkeen palaverista, haastatteluaineiston, sekä analyysin vaiheet. Muut dokumentoinnit jäivät tutkimusraportin ulkopuolelle, mutta suorat lainaukset haastatteluista ja taulukot analyysin eri vaiheista liitin raporttiin, jotta lukija voi varmistua siitä, kuinka kategoriat olen muodostanut. Tein kaiken kirjallisen työn itse, myös haastattelujen litteroinnin, eli puhtaaksikirjoittamisen. Se myös lisää tutkimuksen luotettavuutta, koska väliin ei tule toisen puhtaaksikirjoittajan mahdollista tulkintaa. Tutkimuksen luotettavuutta edisti se, etten itse työskennellyt Hämeenlinnan kaupungilla tehdessäni tutkimusta.

5. Johtopäätökset ja jatkotutkimuskohteet

Klijn ja Skelcher (2007) käyttävät seuraavia kolmea kysymystä apuna hahmottamaan vallitsevaa tilannetta. Pohdinkin siksi niiden avulla Hämeenlinnan ja henkilökuljetusten yhdistämishankkeen tilaa. Ensimmäisenä: Missä valta on? Hämeenlinnassa on tietoisesti tehty päätös vahvoista virkamiehistä. Se tekee päätöksenteosta ketterää. Yksi haastattelusta sanoikin joskus liian edustuksellisuuden olevan painolasti. Valta ei ole pelkästään virkamiehillä. Poliittiset päätöksentekijät edelleen määrittelevät arvot joita virkamiehet toteuttavat tehdessään päätöksiä strategioiden ja niitä tarkentavien ohjelmien puitteissa. Päätöksenteon siirtyessä enenevässä määrin verkostoihin, kasvattaa se strategioiden ja ohjelmien mukaan toimimisen merkitystä. Poliitikon rooli onkin siis muuttumassa.

Kysymys kaksi onkin: mikä on virkamiehen/poliitikon rooli? Poliitikon rooli tulevaisuudessa on enemmänkin valvoa arvojen toteutumista, jotta demokratia

toteutuu myös muuttuneessa tilanteessa ja kuntalaisen ääni tulee kuulluksi kaikissa päätöksentekoverkostoissa. Kaikki haastettelemistani henkilöistä korostivat seurannan merkitystä. Se mitä seurataan, toteutuu. Vastuunkantajien katoamista verkostoihin haastateltavat eivät pelänneet. Vastuunkanto ei ole ongelma jos verkostojen luonne on ymmärretty ja vastuut määritelty.

Virkamiehet toimivat Hämeenlinnassa erilaisilla tasoilla. Osa virkamiehistä osallistuu strategiatyöhön ja strategia ohjaa vahvasti heidän päätöksentekoaan. Toisaalta Hämeenlinnassa on alempi virkamiestaso, jonka tehtävänä on toteuttaa työnrkkinä valmiiksi strategiaan soviteltuja hankkeita. Heidän ei oleteta omassa työssään pohtivan arvojen toteuttamista, vaan keskittyvän käytännönläheisempään sisältöön. Strategia on elävä vain ylemmällä tasolla.

Oman ympäristöarvoihin sitoutumisen merkitystä moni haastatelluista korosti. Ympäristöarvot pehmeinä arvoina jäävät monessa poisvalintatilanteessa taloudellisten hyötyjen taakse, ellei osallisina olevilla poliitikoilla tai virkamiehillä ole itsellään vahvaa sitoutumista niihin. Myös ajan puute nähdään ympäristöarvojen toteutumisen esteenä. Arjen kuntatyössä ympäristöarvojen toteutumisen uskotaan onnistuvan paremmin jos olisi aikaa enemmän. Myös arvojen toteutumisen seurannan uskotaan vievän aikaa, eikä ole helppoa nähdä niiden pidemmällä aikavälillä tuomaa taloudellista säästöä. Juuri sellaisena aikana kun resursseja ei ole paljon, olisi strategian mukainen työ erityisen tärkeää, jotta pienet resurssit kohdentuisivat oikein.

Verkostoissa toimiminen vaatii kaikilta toimijoilta uudenlaista ymmärrystä. Se ei voi olla ylhäältäpäin tulevaa julistamista, vaan strategiatyö on hyvin systemaattista tekemistä jossa vuorovaikutustaidot ovat korostuneessa asemassa. Verkostoihin ei voi tulla kertomaan omasta erinomaisuudestaan, vaan yhteisten arvojen mukaiseen tavoitteeseen täytyy pyrkiä yhdessä, muita kuunnellen, ja lyömättä heti alkuun keinoja lukkoon.

Kolmantena: Miten yleinen etu, eli ympäristöarvo tässä hankkeessa, ymmärretään? Ympäristöarvo yleisenä etuna ymmärretään ylemmällä virkamiestasolla, mutta käytännön toimijajoukolle hankkeen yleinen etu on taloudellisuus. Sen sivutuotteena hankkeelle tulee myös ympäristöarvo. Koska strategian ympäristöarvo toteutuu, voidaan sanoa hankkeen onnistuneen olevan strategian mukainen, mutta jos pohditaan strategian toimivuutta metahallinnan keinona, se on epäonnistunut. Ympäristöarvo ei ohjaa päätöksentekoa, eikä kulje punaisena lankana poliittiselta päättäjältä virkamiehelle. Ympäristöarvo on siis päälleliimattu tähän henkilökuljetusten yhdistämishankkeeseen. Hankkeella olisi ympäristölle sama vaikutus ilman strategian ohjaavaa ympäristöarvoa.

Ympäristöarvojen koetaan olevan liian pyöreitä. Ympäripyöreiden laudeiden toteuttaminen on helpompaa, mutta paljon tärkeitä asioita katoaa mitäänsanomattomuuteen. Kaikenlaisia asioita mitataan, mutta ne ovat helposti sirpaletietoa joka ei kerro strategian toteutumisesta. Jotta ympäristötavoitteet voisivat toteutua, vaatisi se konkreettisempia mittareita ja niiden seuranta. Hämeenlinnassa yleinen tahtotila on nyt sellainen, ettei tarkkaan mittaamiseen ja seurantaan ole tahdottu ryhtyä.

Hämeenlinnassa ympäristöarvoilla perustelun ei koeta johtavan ympäristön kannalta parhaaseen ratkaisuun. Jotta ympäristön kannalta hyvät asiat saadaan toteutumaan, vaatii se näkökulman muutosta. Perustelun ei tarvitse olla taloudellinen, mutta esim. terveyden ja hyvinvoinnin lisääminen on sellainen perustelu, jolla asiat etenevät paremmin. Tässäkin toimijan omat ympäristöarvot korostuvat pyrittäessä ympäristötavoitteisiin käännetyn näkökulman kautta. Se vaatii vahvaa omaa sitoutumista asiaan.

Hämeenlinnan henkilökuljetusten yhdistämishankkeella on taloudelliset tavoitteet, mutta ratkaisuilla joita tehdään, on myös ympäristövaikutuksia. Hankkeen ensisijainen tehtävä on luoda toimiva ja rahaa säästävä malli, mutta hyödyt ympäristölle sopivat myös kaupunkistrategian ympäristöarvoihin. Hankkeen punaisena lankana eivät ole ympäristöarvot, vaan ne toteutuisivat myös ilman

strategian ohjaavaa vaikutusta. Tätä osa haastatelluista piti arvojen päälleliimauksena.

Haastateltaviksi valitsemani henkilöt (5 kpl) antoivat minulle hyvän käsityksen siitä, kuinka ympäristöarvoja toteutetaan arjen kuntatyössä. Aineisto saturoitui niin, etten usko lisähaastattelujen tuovan muutosta siihen ymmärrykseen. En myöskään voi perustella juuri tämän hankkeen näkökulmasta kenenkään haastattelun puuttumista. Hankkeen palaverissa tekemäni havainnointi ei tuonut tutkimuksen kannalta uutta tietoa, mutta antoi minulle tutkijana ymmärrystä verkostojen toiminnasta käytännössä. Monien eri toimijoiden yhteisten tapaamisten sopimisten haasteet ja aikataulujen tiukkuus auttoivat ymmärtämään sitä todellisuutta jossa päätöksiä tehdään. Havainnointi vahvisti sisällönanalyysillä saamiani tuloksia.

Kuten Klijn ja Skelcher toteavat, kaikki heidän esittämänsä tulkinnat organisaation tilasta voivat olla olemassa samaan aikaan, eikä niillä ole ajallista järjestystä. Samalla tavalla voin todeta Hämeenlinnan kaupungista ja henkilökuljetusten yhdistämishankkeesta, kaikki erilaiset tulkinnat ovat nähtävissä yhtäaikaaisesti katsottaessa hankkeen todellisuutta eri toimijoiden näkökulmista. Oleellista ei olekaan lukita oikeaa vaihtoehtoa, vaan ymmärtää erilaiset vaihtoehdot.

Tavoitteenani oli saada käsitys siitä, kuinka strategia ohjaa päätöksentekoa ympäristöarvojen osalta. Vaikka tämän henkilökuljetusten yhdistämishankkeen tapauksessa strategian ohjaavuus on heikkoa ympäristöarvojen näkökulmasta, on silti huomioitava haastateltujen vahva usko strategisen ohjauksen toimivuuteen. Strategioilla ohjaamisen merkitys on ymmärretty, vaikkakin myös se, että paljon on vielä tehtävää, jotta siitä saadaan kaikki irti. Parhaimmillaan toimiva, elävä strategia on arjen työkalu johon jokainen pienikin päätös on helppoa perustaa.

Edustuksellisen demokratian näkökulmasta tilanne ei ole toivoton. On kuitenkin ymmärrettävä päätöksenteon muuttunut luonne ja siten myös poliitikkojen muuttunut rooli arvojen toteutumisen vartijoina. Keskustellen ja etukäteen vastuut jakaen, ei valta ja vastuunkanto katoa kansalaisen ulottumattomiin, vaikka kunnassa olisikin

vahvat virkamiehet. Verkostojen toiminta vaatii kaikilta toimijoilta uudenlaista ymmärrystä, sekä oman roolinsa käsittämistä.

Mielenkiintoista olisi jatkossa selvittää millaisin keinoin strategia saadaan eläväksi kaikille toimijoille.

6. Lähteet

Anttonen, K. 2007, Piiloutuva politiikka, Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa, Tampereen Yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Vastapaino

Hansen, K. 2005, Representative Government and Network Governance - In need of 'Co-governance': Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark, Scandinavian Political Studies, Vol.28 - No.3, Nordic Political Science Association

Haveri, A. & Pehk, T. 2008, Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena Tampereen Yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere

Hirsijärvi, S. & Hurme, H. 1995, Teemahaastattelu, Yliopistopaino, Helsinki

Hirsijärvi, S. & Hurme, H. 2001, Tutkimushaastattelu, Teemahaastattelun teoria ja käytäntö, Helsinki, Yliopistopaino

Hirsijärvi, S. & Hurme, H. 2008, Tutkimushaastattelu, Teemahaastattelun teoria ja käytäntö, Helsinki, Yliopistopaino

Horsburgh, D. 2003, Evaluation of qualitative research, Journal of Clinical Nursing, 2003; 12(2), 307-312

Hämeenlinnan kaupunki (2016), Hämeenlinnan kaupunkistrategia, Saatavana:

<http://www.hameenlinna.fi/pages/388584/h%C3%A4meenlinnan%20kaupunkistrategia%2014-20%20kh.pdf> (luettu 3.8.2016)

Hämeenlinnan kaupunki (2016), Kestävä elämäntapa-ohjelma,
Saatavana:

<http://www.hameenlinna.fi/pages/388584/Kest%C3%A4v%C3%A4%20el%C3%A4m%C3%A4ntapa%20ohjelma.pdf> (luettu 3.8.2016)

Kamensky, M. 2015, Menestyksen timantti, Strategia, johtaminen, osaaminen, vuorovaikutus, Helsinki, Talentum

Kananen, J. 2015, Opinnäytetyön kirjoittajan opas Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun, Suomen Yliopistopaino Oy, Juvenes Print

Kehusmaa, K. 2010, Strategiatyö - Organisaation voimanlähde, Helsinki, Edita Prima Oy

Klijn, E-H & Skelcher, C. 2007, Democracy and governance networks: compatible or not? Public Administration Vol.85, No.3 s.587-608, The Authors, Journal compilation, Blackwell Publishing Ltd

Koskinen, I. & Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005, Laadulliset menetelmät kauppatieteissä, Jyväskylä, Gummerus kirjapaino Oy

Kumar, R. 2011, Research Metodology, London, Sage Publications Ltd

Kyngäs, H. & Vanhanen, L. 1999, Sisällön analyysi, Hoitotiede 1999, 11(1), 3-12

Neuendorf, K. A. 2002, The Content Analysis Guidebook, Cleveland State University, Sage Publications, Printed in United States of America

Nieminen, H. 1998, Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuus, Teoksessa: Paunonen, M. & Vehviläinen-Julkunen, K. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka, Juva, WSOY, 215-221

Peters, B. G. 2002, Asian Journal of Public Administration, Vol 24 -No 2, 153-183

Pyykkönen, M. & Kauppinen, I. (toim.) 2015, 1900-luvun ranskalainen yhteiskuntateoria, Gaudeamus Oy, Tallinna

Santalainen, T. & Baliga, R. B. 2015, Kun normibisnes ei riitä, Kestävä strategiointi, Talentum, Helsinki

Sørensen, E. & Torfing, J. 2005, Scandinavian Political Studies, Vol. 28 - No 3, Nordic Political Science Association

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2003, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, Tammi, Jyväskylä, Gummerus Kirjapaino Oy

Uusitalo, H. 1991, Tiede, tutkimus ja tutkielma, Johdatus tutkielman maailmaan, 2. painos, Porvoo, Wsoy

Varto, J. 1992, Laadullisen tutkimuksen metodologia, Hygeia, Terveiden- ja sairaanhoitajan kirjasto, Tampere, Tammer-Paino Oy

Vehviläinen-Julkunen, K. 1998., Hoitotieteellisen tutkimuksen etiikka, Teoksessa: Paunonen, M. & Vehviläinen-Julkunen, K. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka, Juva, WSOY, 26-34

Vilka, H. 2005, Tutki ja kehitä, Keuruu, Otavan kirjapaino Oy

7. Liitteet:

LIITE 1 Haastattelupohja

maaliskuu 2016

Annika Perttunen

Strategiat ja ohjelmat metahallinnan keinona

- Millainen on on osuus Hämeenlinnan kaupungin strategiatyössä?
- Kuinka tuttuja strategiat ja kestävän kehityksen ohjelmat ovat?
- Millainen hallinnan keino tämä on?
- Toteutuvatko strategiat ja ohjelmat?
- Voiko strategioilla ohjailla?
- Seurataanko toteutumista?

Ympäristöarvot

- Ympäristöarvot omassa elämässä?
- Arvojen näkyminen arjen työssä, päätöksissä?
- Näkyvätkö strategian arvot kuntatyössä?
- Ovatko korulauseita, ympäripyöreitä?
- Kymppi-hanke, Aalborgin sitoumus.

Verkostot, valta ja vastuu

- Kuinka paljon itse mukana verkostoissa?
- Miten verkostot muodostuvat? Keitä niissä on mukana ja miksi?
- Kenen ehdoilla verkostoissa edetään?
- Onko Hämeenlinnan kaupungin verkostoissa tarpeeksi mukana poliittisia päätöksentekijöitä?
- Onko arkipäivän päätöksissä liikaa valtaa virkamiehillä? Muilla toimijoilla?
- Onko verkostoissa vastuun jakautuminen ja vastuunkanto ongelma?